

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN
Departamento de Comunicación Audiovisual
y Publicidad II



DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS
SOCIALES PÚBLICOS : LOS SERVICIOS SOCIALES
DE ATENCIÓN PRIMARIA : DIAGNÓSTICO Y
PERCEPCIONES DESDE LOS ACTORES
INSTITUCIONALES

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Adolfo Baltar Moreno

Bajo la dirección del doctor
Francisco García García

Madrid, 2012

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN

Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad II

TESIS DOCTORAL



***Difusión y promoción
de los servicios sociales públicos
Los servicios sociales de atención primaria:
diagnóstico y percepciones desde los actores
institucionales***

Autor

ADOLFO BALTAR MORENO

Director

FRANCISCO GARCÍA GARCÍA

Madrid 2012

Al doctor David Foronda

La piedad es ese hecho admirable, misterioso, por el cual vemos la línea de demarcación que separa totalmente a los ojos de la razón un ser de otro, y al no-yo convertirse de algún modo en yo.

La piedad sola es el principio de toda justicia libre y de toda verdadera caridad. Le es esencialmente propio y no depende de nociones anteriores, de idea a priori, religiones, dogmas, mitos, educación o cultura. Es un producto espontáneo, inmediato, inalienable, de la naturaleza. Resiste a toda prueba y se manifiesta en todo tiempo y país. Dondequiera que se la invoque con confianza, se está seguro de que existe en cada hombre, y nunca es contada entre los “dioses extraños”. El ser que no conoce de la piedad se halla fuera de la humanidad. Y la palabra misma humanidad es considerada a menudo como sinónimo de piedad.

(Arthur Schopenhauer, 1788-1860)

La información es el primer recurso en el orden secuencial que se puede establecer en el camino desde la necesidad hasta su satisfacción. La información, sea ésta adecuada o no, es el paso previo para cualquier acción.

(Javier Charroalde, 1996)

AGRADECIMIENTOS

La presente tesis doctoral hubiera sido imposible de realizar sin haber contado con el tiempo y la colaboración de muchas personas e instituciones a quienes quiero y debo citar de manera específica.

En primer lugar considero indispensable citar una a una a las diversas instituciones que han participado de manera directa en esta investigación a través de sus responsables:

- La Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid (a través de la Dirección General de Servicios Sociales).
- El Centro Regional de Formación e Investigación en Servicios Sociales *Beatriz Galindo*.
- El Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid.
- El Centro Comunitario Casino de la Reina del Ayuntamiento de Madrid.
- Los siguientes ayuntamientos madrileños que han dedicado una valiosa parte de su tiempo en aportar datos para la investigación a través de sus áreas y departamentos de servicios sociales: Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Boadilla del Monte, Ciempozuelos, Collado Villalba, Colmenar Viejo, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Madrid, Majadahonda, Mejorada del Campo, Móstoles, Pozuelo de Alarcón, Rivas Vaciamadrid, San Sebastián de los Reyes, Tres Cantos y Villaviciosa de Odón. Este agradecimiento se dirige especialmente a las personas responsables de estos departamentos y a los equipos de servicios sociales de todos estos municipios.

AGRADECIMIENTOS

- El Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad II de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

Hay también otras instituciones a las que debo agradecer de forma indirecta el que un día decidiera llevar adelante este trabajo con una temática determinada y no con otra: la Asociación de Vecinos La Corrala, la Asociación Juvenil de Animación (AJA), la Asociación Gruñidos Salvajes y el Ayuntamiento de Navarredonda-San Mamés. Estas asociaciones e instituciones y las personas que las construyen me transmitieron unos valores humanos y éticos que me acompañarán toda mi vida.

Mención aparte debo hacer de la Fundación Pablo Iglesias, mi lugar de trabajo cotidiano, que me ha proporcionado mucho del espacio, del tiempo y de la infraestructura necesarias para poder llevar a cabo esta investigación y cuyos jefes y compañeros me han mostrado su aliento y comprensión en todo momento. Especialmente debo mencionar a Salvador Clotas, David Altamirano, Marisa Lázaro, Antonio Luis Hernández, Pepe Sánchez, Encarna Cámara, José M.^a Balsera, Loli Balsera, Rubén Sánchez, María Pinto, Camila Valenzuela, Elena García y Olvido Camarero.

Entrando ya en los agradecimientos personales, quiero reconocer el tiempo y la sabiduría que me han ofrecido las personas que han sido informantes claves del trabajo:

- Los entrevistados: Gustavo García Herrero, M.^a del Carmen Pérez Anchuela, Lucila Corral, Patrocinio Las Heras, Montserrat Castanyer, Toni Puig, Belén González, Pepa Ríos, M.^a Jesús Rosado Millán, M.^a Jesús Sanz Andrés, José Luis Fernández Iglesias y Nicolas Lorite.
- Los participantes en el grupo de discusión: Mercedes Sánchez Salido, Pedro León, Sandra Fernández, Ania Pérez, Virginia Calderón, Ana Gómez, Ana Melva, Trinidad Eva Pernador, Laura González, Celia Bañón, Marina Montoya y Cendrine Vicens.

Quiero mostrar mi agradecimiento especialmente a Celia Bañón, directora de la empresa de servicios sociales INSEVAL, a José Miguel Almansa, educador social del Ayuntamiento de Fuenlabrada y a Marina Montoya, trabajadora social del mismo ayuntamiento. Su presencia en las diversas etapas del trabajo y su disposición a asesorarme en todos los momentos en los que me he sentido perdido descubriendo el mundo de los servicios sociales ha sido importantísima en la elaboración de este trabajo.

Otras personas han tenido así mismo un papel decisivo en este trabajo al haberme asesorado, guiado, ilusionado y al haberme hecho pensar desde otras perspectivas: las profesoras Diana García Corona y Chantal Biencinto López de la Facultad de Educación de la Universidad Complutense y Ana González Churruca. También el profesor Eugenio Estévez que me planteó las dudas más duras y más certeras.

Los últimos agradecimientos van dirigidos a las personas que han sido los verdaderos ejes que me han sostenido a lo largo de este duro proceso:

AGRADECIMIENTOS

- Mi director de tesis, el profesor Francisco García García, a quien le debemos tanta dedicación y cariño tantos compañeros y compañeras estudiantes, investigadores y profesores. Mi querido profesor ha sabido mantener el vínculo conmigo, estimularme y decirme las palabras adecuadas en aquellos momentos en los que quería tirar la toalla y abandonar. Gracias Paco.
- Mi padre y mi madre, en cuyos ojos siempre he encontrado el amor incondicional. Mis padres, que me enseñaron a disfrutar tanto del placer de leer cuando era pequeño, gracias a lo cual ahora alguien me leerá a mí. Mis padres, y mi hermana, que han aguantado, junto con mi pareja, mis facetas más inaguantables. Os quiero tanto, gracias.
- Mi compañera Cata. La persona con quien he convivido día a día durante este proceso tan largo. Sin duda, la persona que más ha sufrido mi inmersión en la investigación. Gracias por tu cariño, por tu apoyo, por tu sabiduría, por tu compañía. Por todo lo que me has podido ofrecer, que ya es mucho.
- La doctora Cristina Sierra de Grado, que ha proporcionado un asesoramiento y un apoyo constante en la última fase del trabajo y me ha dedicado unas horas cruciales, ayudándome a maquetar y a cerrar la investigación.

Por último, quiero mencionar a todas esas otras personas que tanto me importan y que no están aquí nombradas. Familiares, amigos, compañeros, vecinos a quienes os he quitado tantas y tantas horas de estar juntos disfrutando de nuestro encuentro vital. Me quiero esforzar para recuperar todas esas horas desde este preciso instante.

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
Resumen/ <i>Abstract</i>	XXIII
Palabras clave/ <i>Keywords</i>	XXV
Índice de tablas	XXVI
Índice de gráficos	XXXIV
Índice de ilustraciones	XLI
 INTRODUCCIÓN	 1
 1. PRESENTACIÓN	 9
1.1. Objeto y contexto	9
1.1.1. Objeto material	9
1.1.2. Límites y contexto	10
1.2. Propósito	12
1.3. Justificación	13
1.4. Recursos del trabajo	15
1.5. Esquema de contenidos	16
 2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN	 19
2.1. La Administración pública y sus servicios	19
2.1.1. La Administración pública hoy: relacional, transversal y cogestionada	19
2.1.2. Hacia la administración relacional	21
2.1.3. Transversalidad de la Administración pública y cogestión de los servicios públicos	23

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
2.1.4. La Administración local y el municipio	24
2.1.5. El municipio urbano y la comunicación	25
2.1.6. El cambio social desde las Administraciones públicas	26
2.2. Los servicios públicos y los servicios sociales	28
2.2.1. Definición y conceptualización de los servicios públicos	28
2.2.2. Los servicios públicos	29
2.2.3. La promoción de los servicios públicos	30
2.3. Los servicios sociales públicos como sistema	31
2.3.1. Exclusión social, inclusión social, normalización e integración	31
2.3.2. El marco conceptual de los servicios sociales	35
2.3.3. Rasgos específicos de los servicios sociales.....	42
2.3.4. Los servicios sociales como servicio público y de interés general	45
2.3.5. Antecedentes históricos de los servicios sociales	47
2.3.6. Los servicios sociales como sistema: objetivos y rasgos específicos	53
2.3.7. Actores del sistema público de servicios sociales	62
2.3.7.1. <i>La Administración pública: organismos y equipamientos</i>	63
2.3.7.2. <i>El sector privado en los servicios sociales</i>	67
2.3.7.3. <i>La iniciativa social y el tercer sector: entidades, movimientos</i> <i>no lucrativos, participación social y voluntariado</i>	69
2.3.7.4. <i>Usuarios de los servicios sociales</i>	74
2.3.8. Disposiciones legales referentes a los servicios sociales	77
2.3.8.1. <i>La Constitución y la legislación autonómica</i>	77
2.3.8.2. <i>Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local</i>	81
2.3.8.3. <i>El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales</i>	82
2.3.8.4. <i>La Ley de Atención a la Dependencia</i>	85
2.3.8.5. <i>La Ley 11/2003 de 27 de marzo, de Servicios Sociales</i> <i>de la Comunidad de Madrid</i>	87
2.3.9. La cuestión de la universalidad del sistema y el derecho a los servicios sociales	91
2.3.10. Financiación del sistema público de servicios sociales	100
2.3.11. El acceso al sistema y el acceso a la información del sistema	106
2.3.12. Propuestas actuales de mejora de los servicios sociales públicos	109
2.4. El nivel de conocimiento y percepción de los servicios sociales públicos entre la ciudadanía	112
2.5. La comunicación y los servicios sociales públicos	122

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
2.5.1. La trayectoria de la construcción de la imagen en los servicios sociales públicos	125
2.5.2. Comunicar servicios públicos	130
2.5.2.1. <i>Funciones y utilidades de la comunicación de los servicios públicos</i>	132
2.5.2.2. <i>La comunicación pública y sus públicos</i>	134
2.5.2.3. <i>La comunicación de los servicios sociales como comunicación pública y social</i>	136
2.5.2.4. <i>La comunicación en las organizaciones políticas</i>	137
2.5.2.5. <i>La Administración pública como generadora de información: la información de los servicios públicos</i>	138
2.5.3. La comunicación de los servicios sociales como comunicación institucional	141
2.5.3.1. <i>La comunicación interna</i>	144
2.5.3.2. <i>La comunicación externa</i>	146
2.5.3.3. <i>Comunicación corporativa externa, comunicación visual corporativa y visibilidad de los servicios</i>	147
2.5.4. La comunicación como estrategia	151
2.5.4.1. <i>Gestionar estratégicamente el valor de la comunicación</i>	151
2.5.4.2. <i>La planificación estratégica de la comunicación institucional</i>	152
2.5.4.3. <i>El plan de comunicación</i>	154
2.5.4.4. <i>Definición de los objetivos de la comunicación</i>	156
2.5.4.5. <i>Elección de los emisores de la comunicación</i>	157
2.5.4.6. <i>Evaluación del plan de comunicación y de las acciones comunicativas</i> ..	159
2.5.5. Las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información y la difusión de los servicios sociales públicos	159
2.6. <i>Marketing</i> y promoción de los servicios sociales	162
2.6.1. <i>Marketing</i> de los servicios públicos	162
2.6.2. Comunicación y <i>marketing</i>	164
2.6.3. Una aproximación al <i>marketing</i>	165
2.6.3.1. <i>El concepto de marketing</i>	166
2.6.3.2. <i>El mix de marketing</i>	167
2.6.3.3. <i>Marketing externo, interno e interactivo</i>	169
2.6.4. El <i>marketing</i> del sector público	170
2.6.4.1. <i>Orientación al ciudadano</i>	172
2.6.4.2. <i>Técnicas de marketing en las Administraciones públicas</i>	174
2.6.4.3. <i>El marketing municipal</i>	177
2.6.4.4. <i>Técnicas de recogida de información desde el marketing</i>	180
2.6.4.5. <i>La construcción de los servicios públicos y el marketing</i>	181

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
2.6.4.6. <i>El catálogo de servicios</i>	182
2.6.5. El <i>marketing</i> social y el <i>marketing</i> de los servicios sociales públicos	184
2.6.5.1. <i>Objetivos y características del marketing social</i>	186
2.6.5.2. <i>El marketing de los servicios sociales</i>	188
2.6.6. La promoción de los servicios sociales	191
2. 6.6.1. <i>El uso de la publicidad por los servicios públicos</i>	191
2.6.6.2. <i>La publicidad y sus dimensiones</i>	192
2.6.6.3. <i>La publicidad de los servicios sociales:</i> <i>publicidad de servicio público y publicidad social</i>	194
2.6.7. Diseño de acciones publicitarias desde los servicios sociales	194
2.6.7.1. <i>Definición de los objetivos</i>	195
2.6.7.2. <i>Mapa de públicos y selección del público objetivo</i>	195
2.6.7.3. <i>Selección de emplazamientos y medios</i>	197
2.6.7.4. <i>Elaboración de diseños y contenidos</i>	202
2.6.7.5. <i>Ejemplos de acciones publicitarias de temática social</i>	204
3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	217
3.1. Planteamiento general de la investigación	217
3.1.1. Objeto formal	218
3.1.1.1. <i>Concepto y definición</i>	218
3.1.1.2. <i>Identificación y definición del problema</i>	219
3.1.1.3. <i>Selección del ámbito y límites generales del trabajo</i>	224
3.1.2. Preguntas de la investigación	226
3.1.3. Objetivos de la investigación	229
3.1.4. Formulación de hipótesis	231
3.1.5. Categorías e indicadores	236
3.2. Técnicas de investigación y recogida de datos	239
3.2.1. Modelo de investigación	239
3.2.2. Selección de unidades de análisis, muestras y fuentes de información	241
3.2.3. Selección de los métodos de recogida de la información	243
3.2.3.1. <i>Entrevistas exploratorias</i>	244
3.2.3.2. <i>Grupo de discusión</i>	249
3.2.3.3. <i>Cuestionario</i>	252
3.2.4. Validez y fiabilidad de las técnicas	258
3.2.5. Proceso de investigación	261
3.3. Métodos de análisis e interpretación de la información	263

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
3.3.1. El análisis de los datos cualitativos	264
3.3.2. El análisis de los datos cuantitativos	269
4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS	271
4.1. La presentación de los datos y su análisis	271
4.2. El proceso de análisis de las entrevistas	272
4.2.1. Definición de unidades de análisis y construcción de categorías	272
4.2.2. Definición operacional de las categorías	274
4.2.3. Pasos del análisis de las entrevistas	277
4.2.4. Descripción del corpus de las entrevistas	278
4.2.5. Segmentación de las entrevistas	282
4.2.6. Descripción de las entrevistas por informante	294
4.2.7. Análisis de contenido del corpus: el discurso de los expertos sobre la difusión ciudadana de los servicios sociales públicos	319
4.2.7.1. <i>Análisis interpretativo de la categoría central</i> <i>“Sistema público de servicios sociales”</i>	321
A.1. Estructura del sistema	323
A.1.1. <i>Actores del sistema</i>	323
A.1.2. <i>Estructura organizativa</i>	335
A.1.3. <i>Estructura financiera</i>	338
A.1.4. <i>Estructura legal</i>	342
A.2. Rasgos del sistema	353
A.2.1. <i>Singularidades del sistema</i>	353
A.2.2. <i>Justificación de los servicios sociales</i>	356
A.2.3. <i>Evolución del sistema y situación actual</i>	357
A.2.4. <i>Relación con otros sistemas de servicios públicos</i> <i>y otros modelos de protección social</i>	360
4.2.7.2. <i>Análisis interpretativo de la categoría central</i> <i>“Difusión de los servicios sociales públicos”</i>	362
B.1. Descripción del modelo de difusión actual de los servicios sociales	365
B.1.1. <i>Características de la difusión de los servicios sociales</i>	365
B.1.2. <i>Organización de la difusión de los servicios sociales públicos.</i>	381
B.1.3. <i>Objetivos y destinatarios de la difusión</i> <i>de los servicios sociales públicos</i>	387
B.1.4. <i>Técnicas y emplazamientos de la comunicación</i> <i>de los servicios sociales públicos</i>	395

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
B.2. Barreras en la difusión de los servicios sociales públicos	406
B.2.1. <i>Percepción de los servicios sociales entre la ciudadanía</i>	407
B.2.2. <i>Barreras localizadas en la acción comunicativa de las Administraciones públicas</i>	417
B.2.3. <i>Tratamiento por parte de los medios de comunicación</i>	435
4.2.8. Relaciones entre categorías e integración	437
4.2.8.1. <i>Estructura del sistema</i>	437
4.2.8.2. <i>Rasgos del sistema</i>	440
4.2.8.3. <i>Difusión de los servicios sociales públicos</i>	442
4.2.9. Conclusión del análisis de las entrevistas	449
4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión.....	455
4.3.1. Definición de unidades de análisis y construcción de categorías	455
4.3.2. Definición operacional de las categorías	456
4.3.3. Pasos del análisis del grupo de discusión	459
4.3.4. Descripción del corpus del grupo de discusión.....	462
4.3.4.1. <i>Elección y características de los participantes</i>	462
4.3.4.2. <i>Segmentación del grupo de discusión</i>	463
4.3.5. Análisis de contenido del corpus: el discurso de los técnicos sobre la difusión ciudadana de los servicios sociales generales	470
4.3.5.1. (A) <i>Análisis interpretativo de la categoría central</i> <i>“Estructura de los servicios sociales generales”</i>	471
A.1. Acceso a los servicios sociales generales	473
A.1.1. <i>La cuestión del derecho a los servicios sociales</i>	473
A.1.2. <i>Colectivos atendidos y servicios prestados</i>	474
A.1.3. <i>Recursos y relación con el acceso</i>	477
A.2. Agentes de la intervención	478
A.2.1. <i>Profesionales de los servicios</i>	478
A.2.2. <i>Políticos</i>	480
A.2.3. <i>Instituciones privadas de servicios sociales</i>	483
A.2.4. <i>Administraciones públicas</i>	484
A.2.5. <i>Relación con otros sistemas de servicios públicos</i>	485
A.3. Equipamientos	486
4.3.5.2. (B) <i>Análisis interpretativo de la categoría central</i> <i>“Difusión de los servicios sociales generales”</i>	487
B.1. Organización de la actividad comunicativa en las Administraciones públicas	487

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
B.1.1. <i>Origen y agentes de la difusión</i>	487
B.1.2. <i>Objetivos y destinatarios de la comunicación</i>	488
B.1.3. <i>Comunicación interna</i>	490
B.2. <i>Barreras para la difusión de los servicios sociales generales</i>	492
B.2.1. <i>Percepción ciudadana de los servicios sociales</i>	492
B.2.2. <i>Barreras localizadas en la acción comunicativa</i>	
<i>desde las Administraciones públicas</i>	496
B.2.2.1. <i>QUÉ se comunica</i>	496
B.2.2.2. <i>A QUIÉN se comunica</i>	497
B.2.2.3. <i>CÓMO se comunica</i>	501
B.3. <i>Comunicación externa de los servicios sociales generales</i>	510
B.3.1. <i>Técnicas y herramientas de difusión</i>	510
B.3.2. <i>Marketing de los servicios sociales</i>	512
4.3.6. <i>Relaciones entre categorías e integración</i>	515
4.3.6.1. <i>Estructura de los servicios sociales generales</i>	515
4.3.6.2. <i>Difusión de los servicios sociales generales</i>	521
4.3.7. <i>Conclusión del análisis del grupo de discusión</i>	529
4.4. <i>El proceso de análisis del cuestionario</i>	533
4.4.1. <i>Descripción del análisis realizado</i>	533
4.4.2. <i>Selección del método estadístico</i>	536
4.4.3. <i>Presentación de los datos</i>	538
4.4.3.1. <i>Denominación de las áreas de los servicios sociales</i>	538
4.4.3.2. <i>Objetivos prioritarios y enfoques de la difusión</i>	
<i>de los servicios sociales municipales</i>	541
4.4.3.3. <i>Enfoques de la comunicación</i>	546
4.4.3.4. <i>Destinatarios de la difusión de los servicios sociales</i>	549
4.4.3.5. <i>Alcance estimado de las acciones de comunicación</i>	553
4.4.3.6. <i>Importancia concedida a la comunicación</i>	
<i>en la estrategia de prestación de los servicios sociales</i>	555
4.4.3.7. <i>Influencia del Plan de Comunicación del Ayuntamiento</i>	
<i>en la comunicación de los servicios sociales municipales</i>	557
4.4.3.8. <i>Uso de estrategias de comunicación globales</i>	
<i>por parte de los servicios sociales municipales</i>	560
4.4.3.9. <i>La responsabilidad de la comunicación de los servicios sociales</i>	567
4.4.3.10. <i>Contenidos y lenguajes presentes en la difusión de los servicios</i>	574
4.4.3.11. <i>Visibilidad de los servicios sociales</i>	579

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
4.4.3.12. <i>Técnicas de comunicación empleadas para difundir los servicios sociales</i>	581
4.4.3.13. <i>Emplazamientos de la comunicación de los servicios sociales</i>	606
4.4.3.14. <i>La imagen de los servicios sociales municipales en los medios de comunicación</i>	609
4.4.3.15. <i>Servicios más difundidos en la comunicación de los servicios sociales ..</i>	611
4.4.3.16. <i>Evaluación de la comunicación de los servicios sociales</i>	629
4.4.3.17. <i>Principales problemas asociados a la difusión de los servicios sociales municipales</i>	630
4.4.3.18. <i>Empleo de técnicas para conocer la opinión del usuario</i>	639
4.4.3.19. <i>Uso del marketing en los servicios sociales municipales</i>	642
4.4.3.20. <i>La comunicación interna en los servicios sociales municipales</i>	659
4.4.4. <i>Interpretación general de los datos del cuestionario</i>	667
4.4.4.1. <i>Denominación de las áreas</i>	667
4.4.4.2. <i>Objetivos prioritarios de la difusión de los servicios sociales</i>	667
4.4.4.3. <i>Enfoque y destinatarios de la difusión</i>	668
4.4.4.4. <i>Valor concedido a la difusión de los servicios en la estrategia de prestación de los servicios sociales</i>	671
4.4.4.5. <i>Influencia del Plan de Comunicación Global del Ayuntamiento en la estrategia de comunicación de los servicios sociales</i>	671
4.4.4.6. <i>Uso de estrategias de comunicación</i>	672
4.4.4.7. <i>La responsabilidad de la comunicación de los servicios sociales</i>	672
4.4.4.8. <i>Contenidos de la difusión</i>	673
4.4.4.9. <i>Servicios sociales más difundidos</i>	673
4.4.4.10. <i>Visibilidad de los servicios sociales en los municipios.....</i>	674
4.4.4.11. <i>Técnicas de comunicación empleadas desde los servicios sociales municipales</i>	674
4.4.4.12. <i>Uso del marketing en los servicios sociales municipales</i>	676
4.4.4.13. <i>La imagen de los servicios sociales en los medios de comunicación</i>	676
4.4.4.14. <i>Evaluación de la comunicación de los servicios sociales</i>	677
4.4.4.15. <i>La comunicación interna en los servicios sociales municipales</i>	677
4.4.4.16. <i>Barreras en la difusión de los servicios sociales</i>	678
4.4.4.17. <i>Interpretación política de los datos</i>	678
4.4.4.18. <i>Interpretación de los datos por tamaño de municipio</i>	679
4.4.5. <i>Conclusiones del análisis del cuestionario</i>	680

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
4.5. Integración e interpretación global del conjunto de los datos	684
4.5.1. Relación entre la estructura actual del sistema público de servicios sociales y el modelo de difusión	684
4.5.1.1. <i>Estructura legislativa</i>	684
4.5.1.2. <i>Estructura financiera</i>	687
4.5.1.3. <i>Estructura organizativa</i>	688
4.5.1.4. <i>El modelo actual de difusión de los servicios sociales públicos</i>	690
4.5.2. Relación entre el modelo de difusión y el conocimiento de los servicios sociales	697
5. CONCLUSIONES	703
5.1. Conclusiones sobre el marco teórico y el estado de la cuestión	703
5.1.1. Un sistema joven, poco conocido y en proceso de desarrollo	704
5.1.2. Una difusión escasa, confusa y compleja	709
5.2. Validación de las hipótesis	712
5.2.1. Validación de las hipótesis sobre la relación entre el modelo de difusión del sistema público de servicios sociales y el nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre estos servicios	714
5.2.1.1. <i>Relación entre el modelo de difusión de los servicios sociales públicos y el principio de universalidad del sistema</i>	715
5.2.1.2. <i>Relación entre la problemática específica de la difusión de los servicios sociales públicos y el nivel de conocimiento del sistema entre la ciudadanía</i>	715
5.2.2. Validación de las hipótesis sobre la relación entre el modelo de difusión y la estructura del sistema	717
5.2.2.1. <i>Relación entre la estructura legal del sistema y el modelo de difusión</i>	717
5.2.2.2. <i>Relación entre la estructura financiera del sistema y el modelo de difusión</i>	718
5.2.2.3. <i>Relación entre la estructura organizativa del sistema y el modelo de difusión</i>	719
5.3. Conclusiones generales	723
6. DISCUSIÓN	729
6.1. Análisis crítico de los resultados	729
6.2. Aportaciones	736
6.3. Futuras líneas de investigación	737

ÍNDICE

7. APLICACIONES	741
7.1. Aplicaciones teóricas	741
7.2. Aplicaciones prácticas	743
7.3. Propuestas de actuación	744
ANEXOS	757
A. Glosario de términos	759
B. Transcripción de las entrevistas exploratorias	763
C. Transcripción del grupo de discusión con profesionales de servicios sociales municipales de la Comunidad de Madrid	897
D. Plantilla del cuestionario efectuado a responsables de servicios sociales municipales de la Comunidad de Madrid	935
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	943

RESUMEN/ABSTRACT

Resumen

Esta investigación realiza un análisis y propone un diagnóstico sobre el modelo actual de difusión del sistema público de servicios sociales español empleado por las Administraciones públicas españolas a partir de las percepciones de los agentes que participan desde las instituciones públicas productoras de servicios sociales: políticos, coordinadores técnicos, técnicos de los servicios —trabajadores sociales, educadores sociales, psicólogos, sociólogos, etc.— y comunicadores.

Se analizan las relaciones entre la estructura del sistema —desde sus niveles legislativo, organizativo y financiero—, el modelo de difusión fruto de esa estructura y las consecuencias que se derivan en el nivel de conocimiento y en las imágenes que se forma la ciudadanía sobre los servicios sociales.

El trabajo emplea una metodología que combina el análisis documental, el uso de herramientas cualitativas y cuantitativas de recogida de información, el análisis cualitativo de datos asistido por ordenador y el análisis estadístico, proporcionando unos resultados que permiten clarificar esas relaciones y realizar una serie de propuestas de actuación que pretenden contribuir al debate actual sobre el perfeccionamiento de los servicios sociales públicos en España desde la perspectiva de la comunicación.

Abstract

This research realizes an analysis and there proposes a diagnosis on the current model of diffusion of the Spanish public system of social services developed by the public Spanish Administrations from the perceptions of the agents who take part in the public producing institutions of social services: political, coordinating technical personnel, technical personnel of the services —social workers, social educators, psychologists, sociologists, etc.— and communicators.

Relations between the structure of the system —from his levels legislatively, organizationally and financially—, the model of diffusion produced by this structure and the consequences that stem in the level of knowledge and in the images that the citizenship is formed on the social services, are analyzed in this work.

The research uses a methodology that combines the documentary analysis, the use of qualitative and quantitative tools of withdrawal of information, the Computer-aided qualitative data analysis and the statistical analysis, providing results that allow to clarify these relations and to propose a series of offers of action and applications that try to contribute to the current debate on the development of the social public services in Spain from the perspective of communication.

PALABRAS CLAVE/*KEYWORDS*

Palabras clave

Servicios sociales, comunicación social, comunicación pública, *marketing* de servicios públicos, Administraciones públicas, municipalismo (política local).

Keywords

Social Services; Social Communication; Public Communication; Marketing of Public Services; Public Administrations; Municipalities (Local Politics).

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
<i>Tabla n.º 1: Evolución de la forma de gestión de las Administraciones públicas desde 1978</i>	22
<i>Tabla n.º 2: Procesos de exclusión social</i>	33
<i>Tabla n.º 3: Principales ámbitos de exclusión y agentes implicados</i>	34
<i>Tabla n.º 4: Necesidades básicas que aborda el sistema de servicios sociales</i>	36
<i>Tabla n.º 5: Principios rectores de los servicios sociales públicos de la Comunidad de Madrid</i>	45
<i>Tabla n.º 6: Pasos en la evolución de la acción social</i>	51
<i>Tabla n.º 7: Equipamientos de servicios sociales públicos y tipos de usuarios</i>	65
<i>Tabla n.º 8: Criterios de diferenciación entre los ámbitos público y privado</i>	69
<i>Tabla n.º 9: Clasificación de entidades del tercer sector</i>	70
<i>Tabla n.º 10: Relación ciudadano-servicio público</i>	75
<i>Tabla n.º 11: Clasificación de usuarios de servicios sociales</i>	76
<i>Tabla n.º 12: Dimensiones del debate sobre la universalidad de los servicios sociales</i>	93
<i>Tabla n.º 13: Propuestas de criterios de orientación en las políticas de inclusión</i>	111
<i>Tabla n.º 14: Conocimiento de los servicios sociales</i>	113
<i>Tabla n.º 15: Barómetro CIS (febrero de 2005) %</i>	118
<i>Tabla n.º 16: Principales usuarios de los servicios sociales</i>	119
<i>Tabla n.º 17: Etapas en la comunicación de los servicios sociales en España</i> <i>(finales años 70 - finales años 90)</i>	129
<i>Tabla n.º 18: Etapas de la comunicación de un servicio público</i>	133
<i>Tabla n.º 19: Ubicaciones de la comunicación pública</i>	135
<i>Tabla n.º 20: Públicos de la institución política</i>	137
<i>Tabla n.º 21: Herramientas de comunicación interna a través de la intranet</i>	146

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla n.º 22: Puntos fundamentales del plan de comunicación	155
Tabla n.º 23: Actividades del gabinete de comunicación	158
Tabla n.º 24: Decisiones del mix de marketing	168
Tabla n.º 25: Aplicación del marketing en las Administraciones públicas locales	177
Tabla n.º 26: Definiciones del concepto de marketing social	185
Tabla n.º 27: Propuesta de creación de áreas especializadas de actuación en términos funcionales	196
Tabla n.º 28: Clasificación entre medios convencionales y no convencionales	198
Tabla n.º 29: Principales soportes y canales de la comunicación externa	199
Tabla n.º 30: Medios más utilizados para llevar a cabo acciones publicitarias en temas sociales ..	199
Tabla n.º 31: Características de los medios publicitarios convencionales	201
Tabla n.º 32: Perfiles de las personas entrevistadas	246
Tabla n.º 33: Listado definitivo de expertos entrevistados	247
Tabla n.º 34: Perfil de los participantes en el grupo de discusión	250
Tabla n.º 35: Características de participantes en el grupo de discusión	251
Tabla n.º 36: Características del cuestionario a responsables de los servicios sociales municipales	254
Tabla n.º 37: Matriz de datos del cuestionario	255
Tabla n.º 38: Métodos de recogida de información utilizados en la investigación	263
Tabla n.º 39: Vinculación profesional de los informantes con los servicios sociales	279
Tabla n.º 40: Frecuencias de codificación de segmentos del total de categorías	282
Tabla n.º 41: Visualizador de la matriz de códigos de la dimensión "Difusión de los servicios sociales públicos"	289
Tabla n.º 42: Principales categorías particulares y códigos del análisis según el número de segmentos codificados en la categoría central "Difusión de los servicios sociales públicos"	290
Tabla n.º 43: Visualizador de la matriz de códigos de la dimensión "Sistema público de servicios sociales"	292
Tabla n.º 44: Principales categorías específicas y códigos del análisis según el número de segmentos codificados en la categoría central "Sistema público de servicios sociales"	293
Tabla n.º 45: Interpretación de la codificación de los segmentos	295
Tabla n.º 46: Número de segmentos codificados por informantes en las respectivas categorías particulares.....	318
Tabla n.º 47: Distribución de los diferentes perfiles participantes en las entrevistas	320
Tabla n.º 48: Sistema de categorías de las entrevistas a expertos. Categorías centrales, categorías particulares y subcategorías	320
Tabla n.º 49: Planes, programas y servicios expresados en las entrevistas	337

ÍNDICE DE TABLAS

	<i>Pág.</i>
<i>Tabla n.º 50: Categoría central “Difusión de los servicios sociales públicos”.</i>	
<i>Categorías particulares, subcategorías y códigos principales de análisis</i>	362
<i>Tabla n.º 51: Herramientas de comunicación externa expresadas en las entrevistas</i>	397
<i>Tabla n.º 52: Herramientas de comunicación interna expresadas en las entrevistas</i>	397
<i>Tabla n.º 53: Herramientas asociadas al marketing esgrimidas en las entrevistas</i>	406
<i>Tabla n.º 54: Barreras identificadas en las entrevistas relativas</i>	
<i>a la acción comunicativa desde las Administraciones públicas</i>	418
<i>Tabla n.º 55: Funciones de la difusión del sistema público de servicios sociales</i>	
<i>identificadas a partir de las entrevistas</i>	444
<i>Tabla n.º 56: Participantes en el grupo de discusión</i>	463
<i>Tabla n.º 57: Frecuencias de codificación de segmentos de las categorías del grupo de discusión ..</i>	464
<i>Tabla n.º 58: Interpretación de la codificación de los segmentos por colores</i>	469
<i>Tabla n.º 59: Sistema de categorías del grupo de discusión</i>	471
<i>Tabla n.º 60: Servicios y equipamientos sociales nombrados en el grupo de discusión</i>	475
<i>Tabla n.º 61: Instituciones y organizaciones no públicas vinculadas</i>	
<i>a la prestación de los servicios sociales públicos</i>	483
<i>Tabla n.º 62: Técnicas y emplazamientos de la comunicación externa</i>	
<i>nombrados en el grupo de discusión</i>	510
<i>Tabla n.º 63: Responsables municipales de servicios sociales</i>	
<i>que han participado en la investigación</i>	534
<i>Tabla n.º 64: Municipios participantes en el cuestionario según el tamaño de población</i>	536
<i>Tabla n.º 65: Municipios participantes en el cuestionario según el color político del municipio</i>	536
<i>Tabla n.º 66: Denominaciones de las áreas municipales dedicadas a los servicios sociales</i>	538
<i>Tabla n.º 67: Objetivos prioritarios de la comunicación de los servicios sociales.</i>	
<i>Medianas y modas</i>	541
<i>Tabla n.º 68: Objetivos de la comunicación de los servicios sociales. Tabla de porcentajes</i>	544
<i>Tabla n.º 69: Objetivos prioritarios de la difusión de los servicios sociales</i>	
<i>según tamaño de los municipios</i>	545
<i>Tabla n.º 70: Objetivo prioritario de la difusión de los servicios sociales</i>	
<i>según el color político del municipio</i>	546
<i>Tabla n.º 71: Enfoques de la comunicación según tamaño del municipio.</i>	
<i>Frecuencias de respuesta</i>	547
<i>Tabla n.º 72: Enfoques de la comunicación según el color político del municipio</i>	548
<i>Tabla n.º 73: Prueba χ^2 (enfoques de la comunicación vs. color político del municipio)</i>	548
<i>Tabla n.º 74: Destinatarios de la difusión de los servicios sociales. Medianas y modas</i>	550
<i>Tabla n.º 75: Destinatarios de los servicios sociales. Frecuencias y porcentajes de respuesta</i>	550
<i>Tabla n.º 76: Destinatarios de la comunicación de los servicios sociales</i>	
<i>según el tamaño de los municipios</i>	552

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
<i>Tabla n.º 77: Destinatarios de la comunicación de los servicios sociales según el color político de los municipios</i>	<i>553</i>
<i>Tabla n.º 78: Estimación del alcance de la difusión de los servicios entre los destinatarios según el tamaño del municipio</i>	<i>554</i>
<i>Tabla n.º 79: Estimación del alcance de la difusión de los servicios entre los destinatarios según el color político del municipio</i>	<i>555</i>
<i>Tabla n.º 80: Importancia concedida a la comunicación en la estrategia de prestación según tamaño del municipio</i>	<i>556</i>
<i>Tabla n.º 81: Importancia concedida a la comunicación en la estrategia de prestación según color político del municipio</i>	<i>556</i>
<i>Tabla n.º 82: Prueba χ^2 (importancia concedida a la difusión de los servicios sociales vs. color político del municipio)</i>	<i>557</i>
<i>Tabla n.º 83: Influencia de los planes de comunicación de los ayuntamientos en la difusión de los servicios sociales según el tamaño de los municipios</i>	<i>558</i>
<i>Tabla n.º 84: Influencia de los planes de comunicación de los ayuntamientos en la difusión de los servicios sociales según el color político</i>	<i>558</i>
<i>Tabla n.º 85: Influencia del Manual de Identidad Corporativa municipal en la difusión de los servicios sociales. Mediana y moda</i>	<i>559</i>
<i>Tabla n.º 86: Uso de estrategias globales de comunicación de los servicios sociales municipales. Tabla de porcentajes</i>	<i>561</i>
<i>Tabla n.º 87: Uso de estrategias globales de comunicación de los servicios sociales municipales ..</i>	<i>561</i>
<i>Tabla n.º 88: Utilización de planteamientos estratégicos de comunicación en los servicios sociales. Mediana y moda</i>	<i>562</i>
<i>Tabla n.º 89: Utilización de planteamientos estratégicos de comunicación en los servicios sociales. Índice de porcentajes</i>	<i>562</i>
<i>Tabla n.º 90: Ubicación de la responsabilidad de la comunicación (según tamaño de los municipios)</i>	<i>570</i>
<i>Tabla n.º 91: Prueba χ^2 (presencia de los departamentos de comunicación vs. tamaño del municipio)</i>	<i>570</i>
<i>Tabla n.º 92: Prueba χ^2 (presencia de los departamentos de comunicación vs. color político del municipio)</i>	<i>570</i>
<i>Tabla n.º 93: Prueba χ^2 (presencia del Ayuntamiento —política— vs. color político del municipio)</i>	<i>571</i>
<i>Tabla n.º 94: Prueba χ^2 (presencia del Ayuntamiento —política— vs. tamaño del municipio)</i>	<i>572</i>
<i>Tabla n.º 95: Espacios donde se decide la comunicación según color político de los municipios</i>	<i>572</i>
<i>Tabla n.º 96: Contenidos que incluye la comunicación. Frecuencias de respuesta y porcentajes</i>	<i>575</i>

ÍNDICE DE TABLAS

	<i>Pág.</i>
<i>Tabla n.º 97: Idiomas distintos del castellano utilizados en la difusión de los servicios sociales municipales</i>	<i>579</i>
<i>Tabla n.º 98: Grado de acuerdo con la afirmación “Los servicios sociales del municipio se visibilizan adecuadamente” según tamaño de municipio</i>	<i>580</i>
<i>Tabla n.º 99: Grado de acuerdo con la afirmación “Los servicios sociales del municipio se visibilizan adecuadamente”, según color político del municipio</i>	<i>581</i>
<i>Tabla n.º 100: Valoración sobre la eficacia de las técnicas utilizadas para difundir los servicios sociales. Porcentajes según frecuencias de respuesta</i>	<i>581</i>
<i>Tabla n.º 101: Técnicas y medios de comunicación utilizados en la difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía. Medianas y modas</i>	<i>583</i>
<i>Tabla n.º 102: Técnicas y medios de comunicación utilizados en la difusión de los servicios sociales hacia la ciudadanía. Tabla de porcentajes</i>	<i>584</i>
<i>Tabla n.º 103: Uso del “boca a boca” como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios</i>	<i>590</i>
<i>Tabla n.º 104: Uso de las entrevistas profesionales como técnica de difusión de los servicios sociales Respuestas por tamaño de municipios</i>	<i>591</i>
<i>Tabla n.º 105: Uso del material impreso como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios</i>	<i>592</i>
<i>Tabla n.º 106: Uso de los espacios de encuentro entre profesionales como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipio</i>	<i>593</i>
<i>Tabla n.º 107: Uso de los espacios de encuentro entre instituciones como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipio</i>	<i>594</i>
<i>Tabla n.º 108: Uso de los espacios de encuentro con el ciudadano como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios</i>	<i>596</i>
<i>Tabla n.º 109: Uso del sitio web como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipio</i>	<i>596</i>
<i>Tabla n.º 110: Uso de la señalética urbana como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios</i>	<i>598</i>
<i>Tabla n.º 111: Uso de los medios de comunicación locales como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios</i>	<i>599</i>
<i>Tabla n.º 112: Uso de publicaciones propias como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios</i>	<i>600</i>
<i>Tabla n.º 113: Uso de actividades específicas de promoción como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios</i>	<i>601</i>
<i>Tabla n.º 114: Uso de campañas de comunicación como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios</i>	<i>602</i>
<i>Tabla n.º 115: Uso de anuncios y vallas publicitarias como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios</i>	<i>602</i>

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
<i>Tabla n.º 116: Uso de planificación de medios como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios</i>	604
<i>Tabla n.º 117: Uso de medios de comunicación regionales como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios</i>	605
<i>Tabla n.º 118: Consecución de los objetivos de comunicación en función de las técnicas utilizadas. Tamaño del municipio</i>	606
<i>Tabla n.º 119: Consecución de los objetivos de comunicación en función de las técnicas utilizadas. Color político</i>	606
<i>Tabla n.º 120: Emplazamientos de la comunicación. Tabla de porcentajes</i>	607
<i>Tabla n.º 121: "La imagen aparecida en los medios de comunicación se adecua a la realidad de los servicios". Mediana y moda</i>	609
<i>Tabla n.º 122: "La imagen aparecida en los medios de comunicación se adecua a la realidad de los servicios." Respuestas por tamaño de municipio</i>	610
<i>Tabla n.º 123: "La imagen de los servicios sociales que ofrecen los medios de comunicación es distorsionada". Respuestas por tamaño de municipio</i>	611
<i>Tabla n.º 124: Contenidos más difundidos desde los servicios sociales municipales. Medianas y modas</i>	611
<i>Tabla n.º 125: Contenidos más difundidos desde las áreas de servicios sociales. Tabla de porcentajes</i>	613
<i>Tabla n.º 126: Difusión de servicios para Mayores. Tamaño del municipio</i>	618
<i>Tabla n.º 127: Difusión de servicios para mayores. Color político</i>	619
<i>Tabla n.º 128: Difusión de Equipamientos Sociales. Tamaño del municipio</i>	620
<i>Tabla n.º 129: Difusión de equipamientos sociales. Color político del municipio</i>	620
<i>Tabla n.º 130: Difusión de servicios para la dependencia. Tamaño del municipio</i>	621
<i>Tabla n.º 131: Difusión de servicios para la dependencia. Color político</i>	621
<i>Tabla n.º 132: Difusión de servicios para la Inmigración. Tamaño del municipio</i>	622
<i>Tabla n.º 133: Difusión de servicios para la inmigración. Color político del municipio</i>	623
<i>Tabla n.º 134: Difusión de servicios frente al Maltrato Doméstico. Tamaño del municipio</i>	624
<i>Tabla n.º 135: Difusión de servicios frente al Maltrato Doméstico. Color del municipio</i>	624
<i>Tabla n.º 136: Difusión de servicios para familia y menores. Tamaño del municipio</i>	625
<i>Tabla n.º 137: Difusión de servicios para familia y menores. Color político</i>	626
<i>Tabla n.º 138: Difusión de servicios para personas con discapacidad. Tamaño del municipio</i>	626
<i>Tabla n.º 139: Difusión de servicios para personas con discapacidad. Color político</i>	627
<i>Tabla n.º 140: Difusión de servicios de juventud. Tamaño del municipio</i>	628
<i>Tabla n.º 141: Difusión de servicios de juventud. Color del municipio</i>	628
<i>Tabla n.º 142: Evaluación de las acciones de comunicación de los servicios sociales según el tamaño del municipio</i>	630

ÍNDICE DE TABLAS

	<i>Pág.</i>
<i>Tabla n.º 143: Evaluación de las acciones de comunicación</i>	
<i>de los servicios sociales según el tamaño del municipio</i>	630
<i>Tabla n.º 144: Problemáticas de la comunicación de los servicios sociales. Medianas y modas</i>	631
<i>Tabla n.º 145: Problemas de la comunicación de los servicios sociales. Porcentajes de respuesta ...</i>	632
<i>Tabla n.º 146: Influencia de la estigmatización de los servicios sociales en la difusión.</i>	
<i>Tamaño de municipio</i>	637
<i>Tabla n.º 147: Influencia de la falta de información de la ciudadanía en la difusión.</i>	
<i>Tamaño del municipio</i>	637
<i>Tabla n.º 148: Influencia de los problemas de índole económica en la difusión.</i>	
<i>Tamaño de municipio</i>	638
<i>Tabla n.º 149: Influencia del tratamiento negativo de los medios de comunicación en la difusión.</i>	
<i>Tamaño del municipio</i>	638
<i>Tabla n.º 150: Influencia de la falta de coordinación entre entidades en la difusión</i>	
<i>de los servicios sociales. Tamaño del municipio</i>	639
<i>Tabla n.º 151: Empleo de herramientas para recoger la opinión de los usuarios.</i>	
<i>Tamaño del municipio</i>	640
<i>Tabla n.º 152: Empleo de herramientas para recoger la opinión de los usuarios.</i>	
<i>Color político</i>	640
<i>Tabla n.º 153: Prueba χ^2 (Empleo de herramientas para recoger la opinión del usuario</i>	
<i>vs. color político del municipio)</i>	641
<i>Tabla n.º 154: Uso del marketing de servicios públicos en la estrategia</i>	
<i>de prestación de los servicios sociales. Tamaño del municipio</i>	643
<i>Tabla n.º 155: Uso del marketing de servicios públicos en la estrategia</i>	
<i>de prestación de los servicios sociales. Color político del municipio</i>	644
<i>Tabla n.º 156: Técnicas y herramientas de marketing. Medianas y modas</i>	645
<i>Tabla n.º 157: Técnicas y herramientas de marketing. Porcentajes</i>	646
<i>Tabla n.º 158: Sistemas de gestión de quejas y sugerencias. Tamaño de municipio</i>	654
<i>Tabla n.º 159: Sistemas de gestión de quejas y sugerencias. Color político</i>	654
<i>Tabla n.º 160: Uso de técnicas de motivación del personal. Tamaño del municipio</i>	655
<i>Tabla n.º 161: Uso de técnicas de motivación del personal. Tamaño del municipio</i>	655
<i>Tabla n.º 162: Implantación de actividades de formación del personal</i>	
<i>de servicios sociales. Tamaño del municipio</i>	656
<i>Tabla n.º 163: Implantación de actividades de formación del personal</i>	
<i>de servicios sociales. Color político</i>	656
<i>Tabla n.º 164: Uso de artículos de prensa para difundir servicios sociales</i>	
<i>municipales. Tamaño de municipios</i>	657
<i>Tabla n.º 165: Uso de artículos de prensa para difundir servicios sociales</i>	
<i>municipales. Color político</i>	658

ÍNDICE DE TABLAS

	<i>Pág.</i>
<i>Tabla n.º 166: Aplicación de técnicas de mejora de los procesos de interacción con el ciudadano Tamaño del municipio</i>	<i>659</i>
<i>Tabla n.º 167: Aplicación de técnicas de mejora de los procesos de interacción con el ciudadano. Color político</i>	<i>659</i>
<i>Tabla n.º 168: Existencia de políticas de comunicación interna en las áreas de servicios sociales. Según tamaño del municipio</i>	<i>660</i>
<i>Tabla n.º 169: Existencia de políticas de comunicación interna en las áreas de servicios sociales. Según color político</i>	<i>661</i>
<i>Tabla n.º 170: Herramientas de comunicación interna utilizadas en los servicios sociales municipales. Tabla de porcentajes</i>	<i>661</i>
<i>Tabla n.º 171: Técnicas y herramientas para la difusión de los servicios sociales públicos</i>	<i>692</i>

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	<i>Pág.</i>
<i>Gráfico n.º 1: Esquema de la tesis</i>	<i>18</i>
<i>Gráfico n.º 2: Sistemas tradicionales de protección social</i>	<i>42</i>
<i>Gráfico n.º 3: Los servicios sociales en sentido estricto</i>	<i>43</i>
<i>Gráfico n.º 4: Contribución del sistema público de servicios sociales</i>	<i>47</i>
<i>Gráfico n.º 5: Problemáticas asociadas a los servicios sociales</i>	<i>52</i>
<i>Gráfico n.º 6: Algunos rasgos del sistema público de servicios sociales español</i>	<i>62</i>
<i>Gráfico n.º 7: Evolución de las leyes autonómicas de servicios sociales</i>	<i>80</i>
<i>Gráfico n.º 8: Financiación de los servicios sociales municipales de Córdoba</i> <i>a través del Plan Concertado de Servicios Sociales</i>	<i>103</i>
<i>Gráfico n.º 9: Deberes y derechos desde la perspectiva de la información</i>	<i>108</i>
<i>Gráfico n.º 10: Utilización de los servicios sociales</i>	<i>114</i>
<i>Gráfico n.º 11: Valoración del uso de los servicios sociales</i>	<i>115</i>
<i>Gráfico n.º 12: Conocimiento indirecto de los servicios sociales</i>	<i>115</i>
<i>Gráfico n.º 13: Evaluación indirecta de los servicios sociales</i>	<i>116</i>
<i>Gráfico n.º 14: Conocimiento de la ubicación del Centro de Servicios Sociales</i>	<i>116</i>
<i>Gráfico n.º 15 : Opinión global sobre los servicios sociales</i>	<i>117</i>
<i>Gráfico n.º 16: El paradigma de Lasswell</i>	<i>123</i>
<i>Gráfico n.º 17: Funciones de la comunicación pública</i>	<i>132</i>
<i>Gráfico n.º 18: Utilidades de los servicios públicos</i>	<i>133</i>
<i>Gráfico n.º 19: La comunicación institucional desde las Administraciones públicas</i> <i>de servicios sociales</i>	<i>143</i>
<i>Gráfico n.º 20: Marketing de masas frente a marketing relacional</i>	<i>169</i>

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico n.º 21: El gobierno local y el marketing	171
Gráfico n.º 22: Técnicas de recogida de información	180
Gráfico n.º 23: Catálogo de servicios	183
Gráfico n.º 24: ¿Cómo se comunican los servicios sociales?	221
Gráfico n.º 25: Planteamiento general de la investigación	235
Gráfico n.º 26: Estructura del proceso de investigación	270
Gráfico n.º 27: Sistema de categorías. Categorías centrales, categorías y subcategorías del análisis de las entrevistas	276
Gráfico n.º 28: Nube de conceptos presentes en el corpus de las entrevistas	287
Gráfico n.º 29: Principales códigos localizados en las entrevistas según la frecuencia de segmentos codificados	288
Gráfico n.º 30: Códigos principales del análisis en base a la frecuencia de segmentos de la categoría central "Difusión de los servicios sociales públicos"	291
Gráfico n.º 31: Códigos principales del análisis según la frecuencia de segmentos de la categoría central "Sistema público de servicios sociales"	294
Gráfico n.º 32: Delineador de códigos de la entrevista a Pepa Ríos	297
Gráfico n.º 33: Delineador de códigos de la entrevista a M.ª Jesús Rosado	299
Gráfico n.º 34: Delineador de códigos de la entrevista a Patrocinio Las Heras	300
Gráfico n.º 35: Delineador de códigos de la entrevista a Celia Bañón	302
Gráfico n.º 36: Delineador de códigos de la entrevista a Nicolás Lorite	303
Gráfico n.º 37: Delineador de códigos de la entrevista a Toni Puig	305
Gráfico n.º 38: Delineador de códigos de la entrevista a Montserrat Castanyer	307
Gráfico n.º 39: Delineador de códigos de la entrevista a Lucila Corral	308
Gráfico n.º 40: Delineador de códigos de la entrevista a M.ª Carmen Pérez Anchuela y M.ª Jesús Sanz Andrés	310
Gráfico n.º 41: Delineador de códigos de la entrevista a José Luis Fernández Iglesias	312
Gráfico n.º 42: Delineador de códigos de la entrevista a José Miguel Almansa	313
Gráfico n.º 43: Delineador de códigos de la entrevista a Gustavo García Herrero	315
Gráfico n.º 44: Delineador de códigos de la entrevista a Belén González	316
Gráfico n.º 45: Panorámica general de los delineadores de códigos de las entrevistas colocados por orden de aparición	317
Gráfico n.º 46: Categorías, subcategorías y códigos de la categoría central "Sistema público de servicios sociales"	322
Gráfico n.º 47: Estructura administrativa del sistema público de servicios sociales en España	324
Gráfico n.º 48: Relación del nivel político con la difusión de los servicios sociales públicos	326
Gráfico n.º 49: Relación de los profesionales en la difusión de los servicios sociales	330
Gráfico n.º 50: Relación de las organizaciones e instituciones privadas en la difusión de los servicios sociales públicos	334

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico n.º 51: Niveles de gestión del sistema público de servicios sociales y relación con la difusión de los servicios sociales generales	337
Gráfico n.º 52: Estructura financiera del sistema y relación con la difusión de los servicios sociales expresada en las entrevistas	341
Gráfico n.º 53: Estructura legal del sistema público de servicios sociales	345
Gráfico n.º 54: Relación entre la universalidad real del sistema y la difusión de los servicios sociales públicos	349
Gráfico n.º 55: Relación entre el derecho a los servicios sociales y su difusión	352
Gráfico n.º 56: Características del sistema público de servicios sociales identificadas a partir de las entrevistas	356
Gráfico n.º 57: Categorías, subcategorías y códigos de la categoría central “Difusión de los servicios sociales públicos”	364
Gráfico n.º 58: Beneficios de la difusión de los servicios sociales	367
Gráfico n.º 59: Apuntes sobre la evolución de la difusión de los servicios sociales públicos extraídos de las entrevistas semiestructuradas	371
Gráfico n.º 60: ¿Por qué la comunicación de los servicios sociales requiere de un tratamiento especial?	376
Gráfico n.º 61: Descripción de la difusión actual de los servicios sociales públicos	380
Gráfico n.º 62: Coordinación de la comunicación de los servicios sociales en las Administraciones públicas	383
Gráfico n.º 63: Importancia concedida a la difusión de los servicios sociales por parte de las Administraciones públicas según el discurso de los expertos	386
Gráfico n.º 64: Objetivos de la difusión de los servicios sociales expresados por los expertos	391
Gráfico n.º 65: Justificación del uso del marketing por parte de los servicios sociales	402
Gráfico n.º 66: Marketing de servicios sociales como proceso	405
Gráfico n.º 67: Causas de la percepción negativa de los servicios sociales esgrimidas en las entrevistas	407
Gráfico n.º 68: Causas y consecuencias principales relativas al grado de desconocimiento de los servicios sociales identificadas en las entrevistas	410
Gráfico n.º 69: Principales causas y consecuencias de la estigmatización de los servicios sociales expresadas en las entrevistas	413
Gráfico n.º 70: Barreras para la difusión localizadas en la acción comunicativa realizada desde las Administraciones por parte de los informantes	434
Gráfico n.º 71: Tratamiento en los medios de comunicación de los servicios sociales	437
Gráfico n.º 72: Principales rasgos del sistema público de servicios sociales identificados en las entrevistas	441
Gráfico n.º 73: Percepción ciudadana de los servicios sociales	447
Gráfico n.º 74 : Barreras en la difusión de los servicios sociales identificadas en las entrevistas	450
Gráfico n.º 75: El sistema público de servicios sociales y su difusión	453

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico n.º 76: Sistema de categorías del análisis del grupo de discusión.....	461
Gráfico n.º 77: Nube de conceptos presentes en el corpus del grupo de discusión	467
Gráfico n.º 78: Principales códigos del grupo de discusión según la frecuencia de segmentos codificados	468
Gráfico n.º 79: Delineador de códigos del análisis del grupo de discusión	470
Gráfico n.º 80: Categorías, subcategorías y códigos de la categoría central "Estructura de los servicios sociales generales"	472
Gráfico n.º 81: Objetivos de la comunicación de los servicios sociales expresados en el grupo de discusión	489
Gráfico n.º 82: Instituciones de la prestación de los servicios sociales	516
Gráfico n.º 83: Estructura de los departamentos de servicios sociales	517
Gráfico n.º 84: La difusión universal de los servicios sociales vs. El derecho de acceso	520
Gráfico n.º 85: Representaciones de los técnicos sobre los destinatarios actuales de la difusión de los servicios sociales	522
Gráfico n.º 86: Representaciones de los técnicos sobre los agentes que intervienen en la comunicación de los servicios sociales	523
Gráfico n.º 87: Representaciones sobre los problemas de comunicación de los servicios sociales expresados por los técnicos	526
Gráfico n.º 88: Relación entre los recursos y la difusión de los servicios sociales generales	531
Gráfico n.º 89: Municipios de la Comunidad de Madrid mayores de 20.000 habitantes que han participado en la investigación	533
Gráfico n.º 90: Porcentaje de habitantes de los municipios madrileños participantes en la investigación	535
Gráfico n.º 91 : Denominaciones de las áreas de servicios sociales	540
Gráfico n.º 92: Otras denominaciones presentes en las áreas de servicios sociales	540
Gráfico n.º 93: Objetivos prioritarios de la difusión de los servicios sociales	544
Gráfico n.º 94: Enfoque de la comunicación de los servicios sociales	547
Gráfico n.º 95: Destinatarios de la comunicación de los servicios sociales señalados como primera opción	549
Gráfico n.º 96: Destinatarios de la difusión de los servicios según porcentajes acumulados	552
Gráfico n.º 97: Estimación del alcance de la difusión de los servicios sociales entre los destinatarios en función de sus objetivos	554
Gráfico n.º 98: Importancia concedida a la difusión en la estrategia de prestación de los servicios sociales del municipio	555
Gráfico n.º 99: Influencia del Plan de Comunicación del Ayuntamiento en la difusión de los servicios sociales municipales	557
Gráfico n.º 100: Influencia del Manual de Identidad Corporativa en la difusión de los servicios sociales	559
Gráfico n.º 101: Utilización de estrategias de comunicación para difundir los servicios sociales	560

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico n.º 102: Planteamiento de los objetivos de comunicación	564
Gráfico n.º 103: Planteamiento previo de técnicas de comunicación a utilizar	565
Gráfico n.º 104: Planteamiento previo de los espacios a utilizar	565
Gráfico n.º 105: Planteamiento de los medios de comunicación más adecuados	566
Gráfico n.º 106: Planteamiento previo de los tiempos más apropiados para difundir los servicios	566
Gráfico n.º 107: Planteamiento de la evaluación de las actividades de comunicación realizadas ..	567
Gráfico n.º 108: Porcentajes de intervención de los agentes involucrados en la elaboración de la difusión de los servicios sociales	568
Gráfico n.º 109: Intervención de departamentos ajenos al área de servicios sociales	569
Gráfico n.º 110: Origen de la comunicación (cuando la responsabilidad está localizada en las áreas de servicios sociales)	573
Gráfico n.º 111: Origen de la comunicación (cuando intervienen departamentos diferentes a las áreas de servicios sociales)	574
Gráfico n.º 112: Información habitual contenida en la expresión de la comunicación de los servicios sociales en términos porcentuales	577
Gráfico n.º 113: Grado de adecuación de los contenidos a la estrategia de prestación de los servicios	577
Gráfico n.º 114: Grado de adecuación del contenido a la realidad del servicio	578
Gráfico n.º 115: Grado de adecuación del contenido de la comunicación al público destinatario ...	578
Gráfico n.º 116: Estimación del grado de visibilidad de los servicios sociales en el municipio	580
Gráfico n.º 117: ¿Considera que emplean las técnicas más eficaces para difundir los servicios?	582
Gráfico n.º 118: Técnicas de comunicación más utilizadas para difundir los servicios sociales municipales (según porcentajes acumulados)	588
Gráfico n.º 119: Uso de la comunicación informal como técnica de difusión de los servicios sociales	589
Gráfico n.º 120: Uso de las entrevistas profesionales como técnica de difusión de los servicios sociales	590
Gráfico n.º 121: Uso del material impreso como técnica de difusión de los servicios sociales	591
Gráfico n.º 122: Uso de los espacios de encuentro con otros profesionales para difundir servicios sociales	592
Gráfico n.º 123: Uso de espacios de encuentro institucionales para difundir servicios sociales	594
Gráfico n.º 124: Uso de los espacios de encuentro con el ciudadano para difundir los servicios sociales	595
Gráfico n.º 125: Uso del sitio web municipal para difundir los servicios sociales	597
Gráfico n.º 126: Uso de la señalética urbana como técnica de difusión de los servicios sociales	597
Gráfico n.º 127: Uso de medios de comunicación locales para difundir servicios sociales	598
Gráfico n.º 128: Uso de publicaciones propias para difundir servicios sociales	599

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico n.º 129: Empleo de actividades específicas de promoción de servicios sociales	600
Gráfico n.º 130: Una campaña de comunicación para difundir los servicios sociales	601
Gráfico n.º 131: Uso de anuncios y vallas publicitarias para difundir los servicios sociales	602
Gráfico n.º 132: Uso de la planificación de medios como técnica de difusión de los servicios sociales	603
Gráfico n.º 133: Uso de medios de comunicación regionales para difundir servicios sociales	604
Gráfico n.º 134: Cumplimiento de los objetivos de comunicación a partir del uso de estas técnicas	605
Gráfico n.º 135: Emplazamientos de la difusión de los servicios sociales municipales	608
Gráfico n.º 136: "La imagen aparecida en los medios de comunicación se adecua a la realidad de los servicios"	609
Gráfico n.º 137: "La imagen de los servicios sociales en los medios de comunicación ofrece una imagen distorsionada de los mismos"	610
Gráfico n.º 138: Contenidos más difundidos desde los servicios sociales municipales	617
Gráfico n.º 139: Difusión de servicios para mayores	618
Gráfico n.º 140: Difusión de los equipamientos sociales	619
Gráfico n.º 141: Difusión de servicios para la dependencia	621
Gráfico n.º 142: Difusión de servicios para la inmigración	622
Gráfico n.º 143: Difusión de servicios frente al maltrato doméstico	623
Gráfico n.º 144: Difusión de servicios de familia y menores	625
Gráfico n.º 145: Difusión de servicios para personas con discapacidad	626
Gráfico n.º 146: Difusión de servicios de juventud	627
Gráfico n.º 147: Municipios que evalúan la eficacia de la comunicación de sus servicios sociales ...	629
Gráfico n.º 148: Principales problemas que afectan a la difusión de los servicios sociales municipales	635
Gráfico n.º 149: Empleo sistemático de herramientas para conocer la opinión de los usuarios de los servicios	639
Gráfico n.º 150: Herramientas utilizadas para favorecer la participación y recabar la opinión ciudadana en los servicios sociales municipales	642
Gráfico n.º 151: Uso del marketing en la estrategia de prestación de los servicios sociales	643
Gráfico n.º 152: "¿Considera que el marketing debería formar parte de la estrategia de prestación de los servicios sociales municipales?"	644
Gráfico n.º 153: Técnicas de marketing más empleadas en la difusión de los servicios sociales municipales	652
Gráfico n.º 154: Uso de sistemas de gestión de quejas y sugerencias	652
Gráfico n.º 155: Uso de técnicas de motivación del personal de servicios sociales	655
Gráfico n.º 156: Uso de actividades de formación del personal de los servicios sociales	656
Gráfico n.º 157: Uso de artículos de prensa para difundir los servicios sociales municipales	657

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico n.º 158: Aplicación de técnicas de mejora de los procesos de interacción con el ciudadano	658
Gráfico n.º 159: Existencia de políticas de comunicación interna en las áreas de servicios sociales	660
Gráfico n.º 160: Herramientas más utilizadas en la comunicación interna (porcentajes acumulados)	664
Gráfico n.º 161: Existencia de espacios para coordinar la comunicación interna entre los trabajadores	665
Gráfico n.º 162: Existencia de la figura del coordinador de información en las áreas de servicios sociales	666
Gráfico n.º 163: Existencia de pautas internas establecidas en relación con el ciudadano	666
Gráfico n.º 164: Objetivos y funciones de la comunicación de los servicios sociales públicos	691
Gráfico n.º 165: Principales elementos diagnósticos del modelo de difusión de los servicios sociales de atención primaria	693
Gráfico n.º 166: Modelo actual de difusión de los servicios sociales	695
Gráfico n.º 167: Relaciones entre la estructura del sistema y el modelo de difusión resultante	696
Gráfico n.º 168: Diversas denominaciones de los servicios sociales en las Administraciones públicas	699
Gráfico n.º 169: Relaciones entre categorías centrales y nivel de conocimiento de los servicios sociales públicos	701
Gráfico n.º 170: Objetivos de los servicios sociales comunitarios	706
Gráfico n.º 171: Objetivos, funciones, oferta y destinatarios de los servicios sociales públicos	707
Gráfico n.º 172: Ilustración de las hipótesis de las relaciones entre la estructura del sistema público de servicios sociales y su difusión	721
Gráfico n.º 173: ¿Cómo determina la estructura actual del sistema público de servicios sociales la metodología de comunicación empleada por las Administraciones públicas para difundir los servicios sociales?	722
Gráfico n.º 174: Tesis central de la investigación	735

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

	Pág.
<i>Ilustración n.º 1: Juan Bautista de La Salle repartiendo pan durante el crudo invierno de 1684-1685, cuadro de Giovanni Gagliardi (1901)</i>	48
<i>Ilustración n.º 2: Campaña "Yo me centro en los buenos tratos" de la Asociación de Vecinos La Corrala (Madrid) en colaboración con el Ayuntamiento de Madrid</i>	71
<i>Ilustración n.º 3: Limosna para la Hermandad de la Sopa</i>	126
<i>Ilustración n.º 4: Rotulación de Centro de Mayores de la Comunidad de Madrid</i>	149
<i>Ilustración n.º 5: Señalética urbana</i>	149
<i>Ilustración n.º 6: Sede central del Samur Social del Ayuntamiento de Madrid</i>	150
<i>Ilustración n.º 7: Página web del área de servicios sociales del Ayuntamiento de Barcelona (2010)</i>	162
<i>Ilustración n.º 8: Campaña de la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD) "Las drogas no sólo perjudican a quienes las consumen" (2008)</i>	186
<i>Ilustración n.º 9: Cartel de curso de formación de marketing y comunicación en Servicios Sociales organizado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Logaidea Comunicación (2007)</i>	190
<i>Ilustración n.º 10: Cabina telefónica utilizada como soporte publicitario para campaña de sensibilización social</i>	200
<i>Ilustración n.º 11: Ejemplo de campaña de publicidad en los vagones del metro de Barcelona</i>	200
<i>Ilustración n.º 12: Publicidad de la Obra Social de La Caixa en prensa</i>	202
<i>Ilustración n.º 13: Campaña del Ayuntamiento de Portugalete "¿Drogas?"</i>	205
<i>Ilustración n.º 14: Campaña de promoción de los servicios sociales del Ayuntamiento de Barcelona "Estamos a tu lado"</i>	206

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

	<i>Pág.</i>
<i>Ilustración n.º 15: Campaña de sensibilización social para el Gobierno de La Rioja “Tú no tienes que usarlo”</i>	207
<i>Ilustración n.º 16: Campaña de sensibilización social para el Gobierno de La Rioja “Tú puedes tener la pieza que falta”</i>	208
<i>Ilustración n.º 17: Campaña para visibilizar el Día internacional de las personas mayores del Instituto Aragonés de Servicios Sociales</i>	209
<i>Ilustración n.º 18: Campaña Maltratozero de la Organización Iberoamericana de Juventud</i>	210
<i>Ilustración n.º 19: Campaña “Mi bienestar es tu responsabilidad” de FAPMI y el Ministerio de Igualdad y Políticas Sociales</i>	211
<i>Ilustración n.º 20: Campaña de sensibilización social del Ayuntamiento de Madrid “Tu dinero hace daño”</i>	212
<i>Ilustración n.º 21: Campaña de difusión de la Ley de Dependencia de FEAPS Castilla y León</i>	213
<i>Ilustración n.º 22: Campaña de sensibilización frente a la enfermedad mental “Todos somos parte del tratamiento de una enfermedad mental” del Ministerio de Sanidad y Consumo</i>	214
<i>Ilustración n.º 23: Campaña de promoción sobre la Ley de Dependencia de la Junta de Andalucía Prevebús de la Dependencia</i>	215

INTRODUCCIÓN

La implantación de un sistema público de servicios sociales en España como uno de los sistemas de protección social es muy reciente. La llegada de la democracia en nuestro país y el creciente desarrollo en los países del entorno de algunas disciplinas como el trabajo social o la educación social desplazaron el protagonismo de la asistencia social del estricto territorio religioso al de las nuevas Administraciones públicas democráticas, especialmente en el ámbito administrativo local.

Esta nueva organización de la asistencia pública trajo consigo una nueva mirada sobre los problemas sociales y la manera de afrontarlos. Tras siglos marcados por la caridad y la beneficencia primero, y por la asistencia social después, la nueva organización del Estado democrático asume el principio de que el conjunto de la ciudadanía tiene derecho a alcanzar ciertas cotas o niveles de bienestar y para ello crea mecanismos que procuren esos niveles o que contribuyan a corregir las situaciones que lo impiden.

Esa nueva mirada sobre los problemas sociales pretende intervenir no sólo sobre los propios problemas o necesidades, sino también sobre las circunstancias que los producen. Y pretende hacerlo a través de un conocimiento técnico y sistemático desde el que se considera al ciudadano sujeto activo de su propia transformación y a la comunidad y al entorno más próximo del individuo corresponsables de ese proceso de transformación. Se considera a la ciudadanía protagonista por tanto de los procesos de cambio social frente a los problemas sociales que les afectan y se fomenta por ello la propia participación ciudadana en sus comunidades. Y se estima que cualquier persona, independientemente de sus condiciones (edad, clase social, sexo, nivel cultural, etc.), puede enfrentarse en cualquier momento de su vida a determinados problemas que no

son o no pueden ser abordados de manera directa por el resto de los sistemas de protección social.

Así pues, a finales de los años 70 y durante la década de los 80, se va configurando en España una red pública de servicios sociales alrededor de una legislación determinada que produce una organización específica y que demanda una financiación concreta para poder realizarse, respondiendo todo ello a las características de un sistema. Un sistema con una base de marcado carácter organizativo de tipo local, con una legislación principalmente autonómica. Un sistema sostenido en una serie de principios entre los que destacan el principio de universalidad, el principio de igualdad y el principio de solidaridad.

Sin embargo, pasadas más de tres décadas desde la puesta en marcha de este sistema, los servicios sociales públicos, en su sentido estricto, siguen siendo unos servicios desconocidos por una gran parte de la población, confundidos con otros servicios públicos que también forman parte del gran sistema de protección social y observados de manera prejuiciosa por muchos sectores de la sociedad.

El desconocimiento es quizá la base en la que se sustentan la confusión y los estereotipos hacia los servicios sociales. Pero además es la primera causa que impide que los ciudadanos sepan que pueden acudir a estos servicios cuando los necesitan, mucho antes de encontrarse en situaciones desesperadas o difíciles de revertir.

¿Por qué los ciudadanos desconocemos la existencia de algunos servicios públicos que pagamos de nuestro propio bolsillo (y por tanto, de alguna forma, nos pertenecen) y que, en determinados momentos, podrían transformar positivamente nuestras vidas? Servicios de empleo, servicios de orientación, servicios educativos, servicios culturales o servicios sociales.

Esta investigación nace desde una necesidad personal de responder a esta pregunta por haber vivido (desde mi propia experiencia, pero también observando la de otras personas cercanas y queridas) las consecuencias de haber llegado tarde o de no haber llegado nunca a determinadas ayudas, prestaciones, servicios... que, posiblemente, a un nivel individual, me habrían permitido encarar mi propia vida de otra manera. También la de esos otros seres queridos. Y que conste que no me quejo, porque con estas líneas estoy escribiendo la introducción de mi tesis doctoral y me siento muy privilegiado por haber llegado hasta este punto.

Existen disciplinas que, como otras, responden a necesidades y aspiraciones humanas y, en el caso concreto del trabajo social, la educación social o la psicología, a la

genuina aspiración humana de ayudar al otro, algo que ha debido estar entre nosotros desde que el ser humano empezó a serlo.

Busco en el diccionario sinónimos del término *disciplina* y me encuentro con la palabra *ciencia*, que se traduce como 'saber, sabiduría, habilidad, maestría, destreza...', entre otras. *Saber hacer algo* implica una experiencia, una dedicación, unas normas, un aprendizaje, una actitud que alguien ha elegido tener para poder llegar a hacer ese *algo*. El hecho de que el trabajo social y la educación social, que son algunas de las materias principales que se ocupan de los servicios sociales, hayan adquirido la categoría de disciplinas, implica que el ser humano, desde su dimensión intelectual, ha desarrollado la sabiduría de la ayuda.

De esta forma, relaciono estas profesiones con la palabra *ayuda* y ésta me conduce a *cooperación*: colaborar con otros para conseguir un mismo fin. Los servicios sociales encarnan desde su metodología una forma innovadora de prestar esa ayuda. En su caso, este fin perseguido por estas disciplinas responde a la existencia de problemas y necesidades de cariz social que, como dice una de las informantes de la investigación, no vienen dados por ninguna maldición bíblica, sino que tienen su origen en nuestra propia estructura social y que, desde ella, pueden comprenderse, abordarse y superarse.

Es difícil determinar con claridad eso que denominamos *necesidades sociales*, como expondré más adelante, pero su insatisfacción es una de las fuentes principales de la falta de cohesión social¹ (lo que, a su vez, es una fuente importante de conflictos) y atender a ellas es un motivo de justicia, ya que hay colectivos concretos que la padecen casi de forma estructural y también determinadas estructuras sociales, económicas y culturales que los producen y perpetúan.

Los servicios sociales tienen una historia muy reciente como servicios públicos en nuestro país. Son unos servicios que nacen con la democracia y que responden plenamente al mandato constitucional de crear un estado social y democrático de derecho. A veces pienso que, observando los servicios sociales públicos, podemos observar el estado de nuestra democracia. ¿Cómo responde nuestra democracia a sus problemas sociales? ¿Cómo trata nuestra sociedad a sus miembros más desfavorecidos?

¹ La *cohesión social* se define como "la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y minimizar la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad de individuos libres que se apoyan mutuamente y persiguen ciertos objetivos comunes a través de medios democráticos. La importancia de la cohesión social radica en el desarrollo que ésta supone para toda una sociedad" (Cuchillo, 2010).

Como sociedad nos hemos dotado de un sistema de protección social para preservar un determinado nivel de bienestar y hacer frente a esos problemas.

Creo que los ciudadanos de nuestro país, en general, no estamos acostumbrados a demandar y exigir nuestros derechos. Esto puede estar originado en nuestra propia historia, pero después de más de tres décadas de democracia puede que haya otros factores que sean interesantes de considerar. En esta tesis vamos a partir entonces de uno de esos factores: el desconocimiento. Desconocimiento de nuestros derechos, desconocimiento de nuestros mecanismos de funcionamiento democrático, desconocimiento de nuestras herramientas de protección social. Tener un derecho ciudadano presupone que todos tienen que conocerlo para poder ejercerlo, además de saber cómo pueden hacerlo.

Aunque el sistema siga siendo relativamente joven, su nivel de conocimiento y la estigmatización de que son objeto los servicios sociales en la actualidad da que pensar que algo no se está haciendo correctamente. Máxime cuando los objetivos de superar esta estigmatización y promover la universalidad de aquél han estado presentes desde la propia gestación del sistema.

Observándolos desde fuera, parece fácil llegar y acceder a los servicios sociales públicos. Y, sin embargo, no me parece tan simple como acceder a la educación pública o a la sanidad. No solamente desde el punto de vista de que se pueda necesitar cumplir, para hacerlo, unas determinadas características socioeconómicas, sino porque además, para muchas personas, son unos servicios desconocidos, invisibles, y para otras unos servicios “para pobres” o servicios que “separan familias”. Es decir, los prejuicios desempeñan también un importante papel a la hora de hacer uso de los servicios sociales.

Considero que ésta no es una cuestión baladí, ya que estos servicios tienen una importancia vital en la construcción de la solidaridad en nuestra sociedad al enfrentarse directamente a las situaciones de desigualdad proponiendo un modelo de sociedad basado en la primacía del Estado de derecho, la justicia social y la solidaridad. Estos servicios pueden suponer un apoyo fundamental en la vida de muchas personas que se encuentran dentro de o en situaciones cercanas a la exclusión social.

Si bien es cierto que los recursos de la Administración pública son limitados y que no pueden plantearse como objetivo el satisfacer absolutamente todas las necesidades sociales que se presentan (un hecho que impone la obvia priorización de la atención de esas necesidades), considero que el conocimiento que tenemos sobre unos servicios determinados —los que se enmarcan en el sistema público de servicios sociales— puede

ser uno de los principales factores que impida que muchos ciudadanos que podrían beneficiarse y participar de esos servicios (beneficiándonos con ello el conjunto de la sociedad) no lo hagan precisamente por desconocerlos.

La presente tesis doctoral analiza de qué manera funciona la promoción de los servicios sociales en la sociedad española actual, abordando dicho estudio desde el punto de vista de la comunicación y primando la perspectiva de los agentes productores de servicios sociales públicos desde sus percepciones: cómo se pone en conocimiento de la ciudadanía su existencia, cómo se informa sobre la manera de ser utilizados, cómo funciona la comunicación entre la ciudadanía y las instituciones democráticas que deben administrar el ejercicio de estos derechos, qué instrumentos se emplean para hacerlo y qué problemáticas surgen en el proceso.

Así, el trabajo observa, relaciona y reflexiona sobre cómo las Administraciones públicas responsables de la prestación de servicios sociales nos están comunicando al conjunto de los ciudadanos la existencia y la forma de utilizar esos servicios.

¿Qué relación existe entre el nivel de conocimiento que tiene la ciudadanía de los servicios sociales y la difusión que de ellos están llevando a cabo las Administraciones públicas? Partimos de la premisa de que, si los servicios sociales no se conocen, no se pueden utilizar. García Herrero y Ramírez Navarro sostienen (2001: 9) que "las organizaciones que gestionan y promueven asuntos sociales tienen el mismo interés que cualquier otro tipo de organizaciones en cuidar su imagen corporativa y llevar a cabo las acciones publicitarias y de comunicación necesarias para que ésta adquiera las dimensiones deseables y se transmita adecuadamente a la sociedad". Desde esta perspectiva, la presente investigación estudia por tanto el funcionamiento del sistema de los servicios sociales públicos tal y como se configura en la actualidad desde el análisis de las percepciones que determinados agentes institucionales manejan sobre las acciones e iniciativas de comunicación llevadas a cabo por las Administraciones públicas de las que son elemento fundamental. Es decir, se analiza el sistema desde la perspectiva de su comunicación a partir de la propia voz de los actores que participan en ese sistema y en esas Administraciones.

¿Es necesario difundir y promocionar los servicios sociales públicos? ¿Por qué? ¿Acaso se difunden otros sistemas, como el sistema sanitario o el sistema educativo? ¿Qué funciones debe cumplir la difusión de los servicios sociales? ¿Qué características le son propias y la diferencian de la difusión de otros servicios públicos?

Los servicios sociales son, *a priori*, servicios que se nos ofrecen a todos los ciudadanos, sin distinción. Podríamos hablar de derechos sociales y de que, por lo tanto,

difundir estos servicios supone difundir derechos. Pero ¿esta afirmación es correcta? Como veremos, lo es solamente en parte. La realidad nos dice que hasta ahora no han podido acceder a ellos todos los ciudadanos, sino aquellos que tenían unas determinadas características que los sitúan dentro del espectro de la exclusión social. Lo que se contrapone con la idea de derecho. Sin embargo éste es un hecho que parece estar experimentando una evolución, incluso pese al escenario de crisis actual que pone entre interrogantes el futuro de los servicios públicos.

De cualquier manera, siendo o no derechos, es muy importante que los ciudadanos conozcan estos servicios, ya que están dirigidos a la parte más débil —coyuntural o estructuralmente— de nuestras sociedades. Su ejercicio puede suponer algo tan básico pero tan necesario como lograr la plena integración en la sociedad y poder acceder a ese concepto algo complejo que se denomina *bienestar social* (como veremos, los servicios sociales se construyen a partir de algunos conceptos con un cierto nivel de complejidad). Acceder a los servicios sociales puede prevenir además, antes de que aparezcan, muchos problemas en muchas personas, en muchas familias, en muchas comunidades y también pueden paliar o hacer desaparecer otros que ya existen. Las entidades que trabajan prestando servicios sociales (públicas, privadas o las pertenecientes al tercer sector) tienen un papel primordial en la prevención y el tratamiento de las causas y consecuencias de los problemas sociales tratando de responder a determinados fines: *desarrollo y autonomía de la personalidad, promoción de la participación social y bienestar social*.

Hay muy poca investigación y bibliografía específica sobre la difusión de la oferta de servicios sociales. Esta tesis ha pretendido reunir una amplia perspectiva sobre lo que existe referido a esta cuestión y añadir otros conceptos y aportaciones que, desde el *marketing* y la comunicación pública, pero también desde otros ámbitos, son de interés para la mejora de dicha difusión. La carencia de investigaciones sobre el tema ha llevado a dotar de un carácter exploratorio a la investigación. Considero que las obras en las que nos hemos apoyado para determinar el estado de la cuestión son aquellas de las que necesariamente hay que partir para empezar cualquier tipo de investigación sobre este asunto. Probablemente no están todas las que son, pero a buen seguro sí son todas las que están.

Así, hablando específicamente de comunicación, hemos recurrido constantemente a las obras de García Herrero y Ramírez Navarro (ya mencionados), de Ildefonso Grande, de Toni Puig, de Javier Charroalde y de Philip Kloter, entre otros.

Pero el trabajo no ha podido limitarse exclusivamente al ámbito de la comunicación, aunque ésta fuera su objetivo final. A medida que se avanzaba en la comprensión del problema se iba haciendo necesario conocer, comprender y explicar la propia estructura del sistema público español de servicios sociales y para ello nos hemos apoyado en los grandes autores que, históricamente y en la actualidad, han abordado el estudio de tales servicios, entre otros, Demetrio Casado, José Ramón Bueno Abad, Fernando Fantova, Encarna Guillén, Antonio Gutiérrez Resa o Joan Subirats Humet.

Por otra parte, la calidad de los informantes que, a lo largo del trabajo de campo, han contribuido a arrojar luz sobre nuestro objeto de estudio ha sido muy elevada, a la par que variada. Y éste es un valor añadido del trabajo: poner voz a personas conocedoras de los servicios sociales y comprometidas con su presente y con su historia, y convocarlas en torno a la cuestión de la comunicación. Estas personas han proporcionado una información con un alto nivel de profundidad y un elevado grado de contextualización.

- El estudio ha pretendido complementar diversos datos de tipo cualitativo y cuantitativo, vinculándolos con otras fuentes de información, a fin de poder explicar la relación entre la estructura del sistema y su modelo de difusión. Así, la investigación consta de tres partes diferenciadas: El establecimiento de un marco teórico referido al propio sistema público de servicios sociales y su difusión entre la ciudadanía, compuesto por una revisión de la bibliografía y otras fuentes documentales existentes sobre servicios sociales, comunicación y *marketing* de servicios públicos.
- La utilización de diversas técnicas de recogida de información (entrevistas semiestructuradas, grupo de discusión y cuestionario-encuesta) y su análisis (análisis cualitativo asistido por ordenador basado en la teoría fundamentada de Glasser y Strauss y análisis estadístico de datos cuantitativos).
- La integración del conjunto de los datos, la elaboración de las conclusiones que emergen de ellos y la formulación de posibles propuestas de actuación surgidas a partir de estas conclusiones.

La tesis, además, ofrece un panorama de cómo están comunicándose en la actualidad los servicios sociales municipales de una región española concreta (la Comunidad de Madrid) y de la percepción que de esta comunicación tienen los responsables que la ponen en marcha.

Los servicios sociales públicos cumplen una función esencial en nuestras sociedades. Son una expresión democrática de la propia vocación de los Estados modernos de favorecer la cohesión y la solidaridad entre sus ciudadanos y, sobre todo, de dotarles de las herramientas necesarias para que puedan responsabilizarse y hacer frente por sí mismos a sus propios problemas sociales. Tienen además, en nuestro país, una historia reciente y, como cantaba Joan Manuel Serrat, “una historia a quemar”, todo un camino por recorrer. Esta corta trayectoria del sistema tiene mucho que ver con su nivel de conocimiento.

Soy consciente de que escuchar la expresión “servicios sociales” puede tener en el lector determinadas connotaciones, algunas poco atractivas, especialmente cuando no se tiene ningún tipo de relación con estos servicios, es decir, para los “no iniciados”. Si le ocurre esto cuando esté leyendo estas líneas, le pido un voto de confianza para que no tenga miedo a adentrarse en estas páginas. Cuando se conocen más y mejor los planteamientos desde los que se enfocan estos servicios, los valores que manejan y la labor que están llamados a desempeñar en nuestras sociedades modernas, los servicios sociales pasan a despertar un auténtico interés. Un interés de ciudadano. Y no desde esa peyorativa expresión que se ha puesto de moda en la última década denominada “buenismo”, como tampoco desde la caridad, sino observándolos como una aplicación de la inteligencia humana a los problemas humanos de nuestras sociedades. Al menos yo lo he visto así.

Deseo que este trabajo le parezca útil e interesante. Se ha llevado a cabo con esta intención.

1. PRESENTACIÓN

1.1. Objeto y contexto

El objeto de estudio de la presente tesis doctoral es el modelo de comunicación empleado por las Administraciones públicas para difundir y promover entre la ciudadanía el conocimiento de los servicios sociales que éstas producen y gestionan mediante un sistema organizado, para hacer frente a las situaciones de necesidad social.

1.1.1. Objeto material

El núcleo de la investigación se establece pues en la difusión que, de este sistema organizado de servicios sociales de naturaleza pública (al que denominaremos *sistema público de servicios sociales*), se viene llevando a cabo desde el conjunto de las Administraciones públicas para poner en conocimiento de los ciudadanos dichos servicios y facilitar su uso. La propia organización y establecimiento de un sistema de servicios públicos (un sistema sustentado, como ocurre en el caso que nos ocupa, en una legislación determinada) ya presupone una determinada visibilidad en la sociedad, sea o no perseguida por sus responsables. Pero además, el carácter proactivo y preventivo propio de estos servicios lleva consigo de forma implícita (al menos de forma teórica) la necesidad de dar a conocer dicho sistema para que éste pueda cumplir con los fines para los que ha sido creado.

Por tanto consideramos que el sistema se vincula y comunica con la ciudadanía y ésta, a su vez, lo hace con el propio sistema desde muy diversas formas y en varias direcciones.

De esta necesidad que tienen las Administraciones públicas de dar a conocer el sistema, se deduce la existencia de un modelo determinado de difusión y promoción del

1.1. Objeto y contexto

mismo, un modelo con unas características determinadas, fruto a su vez de unas causas determinadas que la investigación pretende determinar y esclarecer.

Por otra parte, también es objeto de nuestra atención el grado de conocimiento que la sociedad tiene de los servicios sociales públicos en tanto que sistema (partiendo de la idea de que no se puede utilizar lo que no se conoce) y el cómo el modelo de difusión llevado a cabo por las Administraciones públicas puede alterar en este nivel de conocimiento.

De esta forma, la presente tesis comporta estudiar el propio sistema público de servicios sociales desde un enfoque novedoso (la perspectiva comunicativa): el sistema podría ser analizado desde muy diversas dimensiones, y la dimensión comunicativa nos ofrece un ángulo diferente para observar y comprender el conjunto del mismo. Así pues, nuestro estudio del modelo implica una reflexión analítica que incluye a los emisores, a los receptores, a los contenidos, a los canales y a los efectos de la comunicación de los servicios sociales públicos.

1.1.2. Límites y contexto

Los servicios sociales públicos forman parte del sistema de protección social existente en España, junto con las pensiones, la sanidad pública, la educación pública, la política de vivienda y la de empleo. Los servicios sociales fueron el sistema de servicios públicos más reciente en incorporarse a la configuración del Estado de bienestar español (comienzan su andadura con la propia restauración de la democracia en nuestro país a partir de 1978) y según los datos más recientes, después de más de treinta años este sistema particular de protección social sigue siendo el más desconocido entre el conjunto de la ciudadanía.

¿Qué labor están realizando los poderes públicos para difundir y promocionar el sistema público de servicios sociales? Abordar esta cuestión nos hace enmarcar nuestro plano de estudio dentro de un contexto más amplio, el de la comunicación de los servicios públicos, que a su vez forma parte de la comunicación pública. La noción de comunicación pública implica trabajar con aspectos como el del interés general, el espacio público, la complejidad de la relación entre ciudadanía e instituciones, la información pública. También nos conduce a interrogarnos sobre la naturaleza de los mensajes de los poderes públicos y de los servicios que ponen en marcha, o la relación entre estos servicios públicos y quienes hacen uso de ellos. Publicidad, *marketing*, comunicación política o medios de comunicación social son algunos de los principales campos, técnicas y canales que confluyen en la comunicación pública.

Una cuestión nos conduce a otra: ¿Quiénes, dentro de los poderes públicos están llevando a cabo esa labor de promoción del sistema? ¿Cómo lo hacen? ¿Qué objetivos

persiguen? ¿Con qué medios cuentan? ¿Qué percepciones tienen en torno a esa labor de difusión de los servicios sociales que producen y gestionan?

Diversas disciplinas se reúnen en torno a los servicios sociales públicos, tales como el trabajo social, la educación social, la sociología o la psicología. Al hablar de comunicación tenemos que hablar también de comunicadores. Y al hablar de servicios públicos, también hay que hablar de políticos.

Los servicios sociales públicos a los que nos referimos a lo largo de este trabajo y que conforman un sistema son aquellos que en nuestro país se entienden desde su sentido estricto (denominados servicios sociales personales) y que, junto con la sanidad, la educación, las pensiones, la política de vivienda y la política de empleo, conforman como decíamos nuestro sistema de protección social. Muchas veces escuchamos a los políticos en los medios de comunicación hablar de “servicios sociales” para referirse realmente a otros sistemas particulares del sistema general de protección social, especialmente a las pensiones, a la educación y a la sanidad pública. En este caso se estaría empleando la expresión desde un sentido amplio. Es importante aclarar aquí esta distinción ya que la convivencia de ambos sentidos en los discursos habituales que aparecen en los medios de comunicación da lugar a la confusión.

Por otra parte, la aprobación de la denominada Ley de Dependencia en 2006 supuso que se empezara a hablar de la atención a las personas dependientes como el cuarto pilar del Estado de bienestar español (junto a la sanidad, la educación y las pensiones públicas), desapareciendo de alguna manera de las noticias la existencia de un sistema de servicios sociales en su sentido estricto que vamos a desarrollar en este trabajo. No obstante, esta ley está estrechamente vinculada con los servicios sociales públicos que conforman ese sistema, ya que los responsables del mismo se encargan también de gestionar la intervención y las prestaciones públicas en materia de dependencia a través de los canales ya existentes y de la organización propia de ese sistema.

Efectivamente, los servicios sociales públicos engloban una serie de intervenciones y cometidos que son más amplios en cuanto a sus fines y destinatarios que aquellos que atiende la propia ley. El conjunto de estos servicios públicos se articula en el territorio a través de una legislación concreta que ha ido conformando un sistema determinado a medida que ha ido evolucionando. Por ello, al hablar de servicios sociales públicos en nuestro país, hacemos referencia a la existencia de un sistema en su sentido más literal: “Conjunto organizado de principios, reglas, instituciones, etcétera, que rigen u ordenan una cosa”². Hablamos por tanto de la existencia de un sistema público de servicios, concreto, específico, basado en unos principios, regido por una legislación determinada, gestionado por una serie de instituciones y que cumple una función ordenadora de la respuesta racional y organizada de la sociedad ante problemas y necesidades sociales que no cubren o a los que no alcanzan el resto de sistemas de

² Diario *El País* (2010). Recuperado el 24 de marzo de 2011 desde: www.elpais.es/diccionarios.

protección social. No obstante, la consideración de los servicios sociales públicos como sistema es una cuestión que suscita cierta controversia (como veremos más adelante).

El sistema público de servicios sociales se caracteriza por una ordenación territorial de tipo autonómico, si bien su base se ubica en el nivel local de la Administración pública a través de los servicios sociales de atención primaria gestionados por los propios municipios. Estos servicios suponen la puerta de entrada al sistema y están destinados a hacer cumplir los objetivos principales sobre los que se asienta el sistema: prevención, asistencia y participación.

Limitaremos por tanto la investigación al estudio concreto de estos servicios básicos y fundamentales del sistema, esto es, nos disponemos a analizar y a comprender cómo se promociona el sistema a través del análisis de la difusión de los servicios sociales municipales entre la ciudadanía con el ánimo de poder describir a partir del mismo cómo es el modelo actual en torno al cual se está difundiendo el sistema entre la ciudadanía. Pero no pretendemos analizar los efectos que esa labor de difusión está teniendo entre la ciudadanía, ni siquiera las propias percepciones que esa ciudadanía desarrolla y tiene respecto al sistema. Consideramos que esta cuestión merece un amplio y detallado estudio independiente y a la vez complementario de éste que estamos planteando aquí, pero que debe ser, a nuestro juicio, posterior al estudio que merece en sí misma la propia labor de difusión por parte de las instituciones.

Entonces, desde esta perspectiva, centramos nuestro estudio en el lugar de producción y prestación de los servicios —las Administraciones públicas— y, dentro de este lugar, en los agentes que intervienen en su difusión: sus políticos, sus técnicos, sus comunicadores.

1.2. Propósito

Tras establecer los límites del trabajo, debemos resaltar que, al hablar en nuestro trabajo de comunicación de los servicios sociales públicos, aludimos concretamente a un aspecto determinado del proceso comunicativo: la actividad racional e intencionada de difusión y promoción de estos servicios por parte de sus productores, las Administraciones públicas (si bien se hará referencia a incluso se analizarán otros aspectos propios del proceso de comunicación, tales como la comunicación interna o la respuesta ciudadana a esa difusión).

Hablamos por tanto de la difusión del propio sistema por parte de las entidades productoras de estos servicios: aquellas actividades que llevan a cabo las Administraciones públicas para poner en conocimiento de la ciudadanía el propio sistema y su promoción.

Nos hemos centrado en el proceso comunicativo para intentar desde él dar una respuesta a las siguientes cuestiones: ¿Por qué persiste un nivel tan grande de

1. PRESENTACIÓN

desconocimiento de los servicios sociales públicos entre la ciudadanía? ¿Qué se está haciendo desde las Administraciones públicas al respecto? ¿Cómo se está empleando la comunicación para difundir el sistema?

A partir de estas cuestiones podemos explicar el propósito de nuestro trabajo: utilizar las percepciones de los agentes productores de los servicios sociales para formular una descripción de la manera en que se está planteando en la actualidad la difusión de este sistema entre el conjunto de la ciudadanía (la difusión del sistema público de servicios sociales) y establecer las relaciones existentes entre esa difusión y el nivel de conocimiento que los ciudadanos tienen del sistema.

Por ello pretendemos explorar cómo se promueve el sistema, qué acciones están llevando a cabo los poderes públicos (representados en la investigación por las entidades locales) para hacerlo, cómo se están organizando para hacerlo, qué fines se están persiguiendo y qué efectos y consecuencias tiene la existencia de este modelo concreto de difusión en la sociedad actual.

Este trabajo quiere ofrecer a los profesionales que convergen en los servicios sociales (políticos, técnicos y por supuesto, comunicadores sociales) herramientas, reflexiones, ideas a debatir, referencias diversas y propuestas creativas en torno no sólo a la difusión de los servicios sociales, sino al propio debate existente en el ámbito profesional y académico acerca del perfeccionamiento de los servicios sociales públicos. Políticos, académicos, directores de departamentos de servicios sociales, coordinadores, trabajadores sociales, educadores sociales, periodistas, comunicadores, publicistas, sociólogos, psicólogos e investigadores sociales son algunos de esos profesionales que pueden encontrar utilidad en este trabajo.

Pero también el ciudadano y la ciudadana de a pie pueden encontrar en estas páginas un esfuerzo de comprensión de un sistema alrededor del cual hay mucha confusión y muchos estereotipos, además del desconocimiento ya aludido. Un sistema que se genera a partir de su propio esfuerzo y del de otros muchos ciudadanos y ciudadanas, con sus cotizaciones y aportaciones económicas, y que está hecho para servirle.

1.3. Justificación

¿Por qué estudiar la comunicación de los servicios sociales?

Porque es útil para entenderla y para emplearla de manera más eficiente y eficaz, de manera que se facilite el acceso a estos servicios a quien pueda necesitar hacer uso de ellos con las menores trabas posibles y aumente la calidad de la prestación.

Ese elevado nivel de desconocimiento ciudadano que persiste en la actualidad sobre los servicios sociales, al que vamos a hacer referencia a lo largo de todo el trabajo, justifica la necesidad de interrogarse sobre el esfuerzo que llevan a cabo las

1.3. Justificación

Administraciones públicas para difundirlos. También las características concretas del público al que, *a priori*, se dirigen (las personas usuarias de servicios sociales y quienes —personas y entidades— están junto a ellas) parece requerir de un esfuerzo mayor de comunicación que el que requieren otro tipo de servicios, puesto que quienes más utilizan los servicios sociales conforman un público que se encuentra más alejado (por motivos estructurales y/o coyunturales) de los medios de comunicación modernos y principalmente del acceso a una información que para ellos es de una importancia clara. Pero, ¿acaso tienen un público delimitado y cerrado los servicios sociales públicos?

Con este trabajo nos planteamos la relación existente entre la actividad de difusión de los servicios sociales públicos (el uso de las técnicas y estrategias de la comunicación y de la publicidad desde las administraciones prestadoras de los servicios sociales) y la utilización de los mismos por parte de la ciudadanía. También pretendemos averiguar si un incremento de la calidad y de la cantidad de la comunicación se puede traducir en un servicio de mayor calidad, algo que es una de las principales exigencias en cualquier entidad prestadora de servicios públicos.

Así, esta investigación pretende analizar la comunicación en este área específica de los servicios públicos de una manera científica (no podía ser menos al tratarse de una tesis doctoral) con una finalidad divulgativa. El fruto de la misma busca abrir caminos para la reflexión y el debate sobre el propio perfeccionamiento del sistema.

En un plano más personal, me he decidido a llevar a cabo esta investigación debido a que desde mi trabajo, pero también en mi vida cotidiana, he tenido la oportunidad de conocer de primera mano lo importante que es el acceso adecuado a la información que sobre sus servicios ofrecen las instituciones públicas en tiempo y forma correctos. Y cuando hablamos de servicios sociales, hablamos de una tipología de servicios determinada cuya misión es contribuir a paliar una serie de situaciones que dificultan la integración de las personas en la sociedad y sobre todo, proporcionarles un apoyo fundamental frente a las dificultades y obstáculos que abordan en su vida cotidiana. Y ahí radica su importancia. Considero que los servicios sociales son un tipo de servicios muy necesarios para nuestra sociedad y que supone un contrasentido no conocerlos y no saber llegar hasta ellos para poder utilizarlos cuando se necesita.

He tenido la oportunidad de comprobar personalmente cómo estos servicios, programas, proyectos, se desconocen por muy diversos motivos. Se desconoce su ubicación, se desconoce su funcionamiento, se desconoce la forma de llegar a ellos, se desconoce su utilidad... Lo resumiría diciendo que hay una importante falta de acceso a una información necesaria. Considero que esto es un problema, porque son unos servicios que, a medida que ha ido avanzando la democracia, han ido adquiriendo un grado calidad y de eficacia en la prestación cada vez mayor, y la labor que desarrollan suele ser, en un número muy considerable de casos, determinante en la vida de muchas personas.

1. PRESENTACIÓN

Varios son los motivos que inciden en que esto sea así, pero con esta tesis he querido centrar la atención en la responsabilidad que tienen las Administraciones públicas para hacer frente a ese desconocimiento, considerando que la utilización de un enfoque comunicativo en su trabajo puede tener unas consecuencias muy positivas para la ciudadanía, aumentando el acceso y mejorando además la calidad de la prestación de estos servicios. Todo ello, claro, si existe un interés y una apuesta real en que esto suceda.

1.4. Recursos del trabajo

El tipo de investigación que adopta esta tesis doctoral ha demandado el empleo de una serie de recursos específicos.

De entre todas las tareas que configuran el proceso de trabajo, la recogida de datos es, sin duda, la que ha presentado una mayor complejidad, debida a la necesidad de poder contar con unos recursos humanos en un número suficiente y con unas características concretas para poder obtener una información contextualizada que fuera adecuada para responder a los fines de la investigación. Máxime cuando las tres herramientas de recogida de datos finalmente seleccionadas para cumplir con el propósito del trabajo (entrevistas exploratorias con expertos, grupo de discusión con técnicos y cuestionario con responsables municipales) requerían inexcusablemente la participación de una serie de profesionales con unos perfiles concretos en cada caso, que además estuvieran dispuestos a ofrecer una parte de su tiempo para esta tarea.

Para conseguir la presencia de estas personas ha sido necesario llevar a cabo una intensa actividad de contacto personal, prolongada en el tiempo, en la que se han utilizado todo tipo de medios: Internet, correos electrónicos, teléfono, contactos personales e incluso desplazamientos *in situ* a los diferentes lugares de trabajo de los diversos informantes, repartidos por toda la región. El Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad II de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid me proporcionó un elemento clave para poder acercarme a estos profesionales mediante una carta de presentación en la que se exponían los objetivos de mi trabajo. Así mismo, la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Asuntos Sociales y de la Directora de Servicios Sociales de la misma, M.^a Carmen Pérez Anchuela (acompañada de M.^a Jesús Sanz Andrés) me propusieron otros nombres que aportaron un elemento de calidad inestimable al trabajo. A través de la Fundación Pablo Iglesias pude acceder otros importantes contactos gracias al jefe de gabinete del presidente, Antonio Luis Hernández, y a la directora de actividades culturales, Duca Aranguren. Por último, el equipo de trabajadores sociales del Centro Comunitario Casino de la Reina del Ayuntamiento de Madrid aportó informantes de su propio equipo y además publicitó adecuadamente la actividad del grupo de discusión que se celebró allí, lo que atrajo nuevos informantes inesperados que respondían plenamente al perfil establecido.

Y, después, unos informantes llevaron a otros.

1.5. Esquema de contenidos

Además, a lo largo del trabajo, se ha acudido en diversas fases a diversos expertos en investigación social para debatir estrategias, reelaborar hipótesis, validar herramientas y discutir conclusiones.

Por su parte, la elaboración del marco teórico y del estado de la cuestión ha requerido de una selección documental (y de su posterior análisis) que se inició en el año 2008 y prácticamente finalizado cuando se redactan estas líneas, en septiembre de 2011. Este análisis se ha basado en una estrategia mixta de obtención de documentos, mediante un trabajo de consulta de fondos bibliográficos de diversos centros de documentación y bibliotecas, y mediante una exploración constante en los buscadores de Internet y en diversas páginas web especializadas en los ámbitos de estudio del trabajo.

Para llevar a cabo el registro de las entrevistas exploratorias y del grupo de discusión se ha hecho uso de la grabación digital en audio (que se acompañó de una grabación digital en vídeo en el caso del grupo) y se ha recurrido a una empresa especializada para llevar a cabo algunas de las transcripciones de estos encuentros.

Para el análisis cualitativo asistido por ordenador de las transcripciones resultantes de las entrevistas y del grupo de discusión se ha recurrido al programa de *software* Maxqda 2007.

En cuanto al cuestionario dirigido a los responsables municipales de servicios sociales, se han utilizado unas plantillas realizadas en Microsoft Word 2007. El cuestionario fue enviado por correo ordinario, por correo electrónico y en algunos casos se realizó en persona en los propios ayuntamientos. Los datos obtenidos han sido tratados con el programa Microsoft Excel 2007.

La elaboración de los esquemas, mapas conceptuales y cuadros de texto han sido elaborados por su parte mediante los programas Microsoft Visio 2003 y Microsoft Excel 2007. Las fotografías del trabajo han sido por su parte tratadas con Adobe Photoshop CS3.

1.5. Esquema de contenidos

La investigación que presentamos se estructura en diversos bloques temáticos conformados por capítulos, epígrafes y apartados, tal y como pasamos a relatar.

En primer lugar, y tras los apartados previos necesarios antes de entrar en materia de estudio (el resumen o *abstract*, las palabras clave o *keywords*, el índice de contenido, los índices de tablas, gráficos e ilustraciones empleadas y la introducción), hemos situado la presentación del trabajo en la cual avanzamos el objeto de estudio, su propósito, los límites, el contexto, las motivaciones y los recursos con los que hemos contado para abordar el proyecto.

En segundo lugar hemos situado el capítulo dedicado al marco teórico y al estado de la cuestión, dividido en diversos epígrafes referidos al conocimiento teórico generado

1. PRESENTACIÓN

en torno a las cuestiones principales que trata la tesis: la Administración pública actual, el sistema público de servicios sociales, el nivel de conocimiento y percepción de los servicios sociales públicos por parte de la ciudadanía, la comunicación y el *marketing* y publicidad de estos servicios. En otras palabras, en este punto nos detendremos a conocer la génesis, los hechos, antecedentes y factores que intervienen en la conformación de un sistema de servicios sociales en nuestro país, adentrándonos después en la evolución de la forma de divulgar la existencia de estos sistema a los ciudadanos desde las instituciones públicas, y su vinculación con la publicidad y el *marketing* de servicios públicos.

Así, para conformar este capítulo, hemos hecho referencia a los ámbitos que hemos considerado más relevantes en el estudio de los servicios sociales:

- La conceptualización de estos servicios.
- La estructura del sistema (textos legales, financiación y organización).
- La dimensión de la comunicación analizada desde el aspecto de la difusión (agentes, praxis, técnicas, etc.), haciendo especial hincapié en la comunicación, el *marketing* y la publicidad.

También incluimos aquí un epígrafe específico para determinar el nivel actual del conocimiento del sistema entre la ciudadanía a partir de otras investigaciones. Este capítulo pretende por tanto estructurar una selección de información recogida para poder sentar las bases de la investigación desde las que abordar el resto del trabajo: artículos, informes, obras de referencia, investigaciones, estudios...

En tercer lugar, y tras establecer el marco teórico, ubicamos el diseño de la investigación y la metodología adoptada. En este capítulo abordamos el planteamiento general de la tesis (objeto formal, preguntas, objetivos e hipótesis de la investigación, categorías e indicadores), el enfoque de investigación elegido, las técnicas de investigación seleccionadas y los métodos de análisis e interpretación utilizados. Se introduce la metodología utilizada para afrontar nuestros objetivos en base al marco teórico propuesto, además de la justificación del uso de las diferentes herramientas metodológicas seleccionadas y sus técnicas de análisis.

La investigación parte de una base cualitativa dada la necesidad de explorar en profundidad y de definir un objeto de estudio que ha sido poco analizado. Para ello se ha recurrido al uso de entrevistas exploratorias semiestructuradas (realizadas a expertos en servicios sociales, comunicación social y *marketing* de servicios públicos) y a la conformación de un grupo de discusión (conformado por técnicos municipales de servicios sociales). Estas herramientas se han complementado con un cuestionario realizado en una muestra de municipios de la Comunidad de Madrid, que pudiera ofrecer un conjunto de datos cuantitativos mediante los cuales apoyar y complementar la información cualitativa obtenida a través de las otras herramientas.

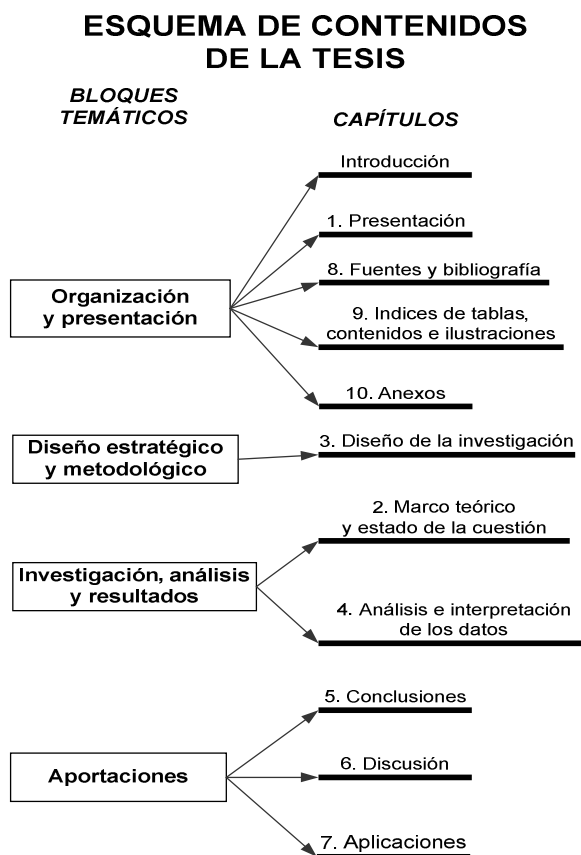
1.5. Esquema de contenidos

En cuarto lugar presentamos el capítulo dedicado al análisis e interpretación de los datos recogidos a través de las diversas técnicas. Cada epígrafe del capítulo aborda el proceso de análisis de cada una de las técnicas metodológicas utilizadas con una presentación de los resultados y la interpretación específica para cada uno de ellos, y un epígrafe final presenta la integración y la interpretación global del conjunto de los datos.

En quinto lugar presentamos los capítulos dedicados a las aportaciones que hace esta tesis, y que se componen de las conclusiones que se derivan de la investigación, incluyendo el contraste de hipótesis, la discusión de los resultados y las aplicaciones teóricas y prácticas que se proponen.

Por fin, el último apartado incluye las fuentes y la bibliografía utilizadas y citadas (referencias bibliográficas, documentales, recursos electrónicos) y los anexos (que incluyen la información generada en la investigación que no ha sido incluida en los contenidos: un glosario con el sentido específico de algunos de los términos más empleados en el trabajo, las transcripciones de las entrevistas exploratorias y de la discusión del grupo y la plantilla del cuestionario).

Seguidamente mostramos un esquema de los bloques temáticos en los que hemos estructurado la tesis y los capítulos que hacen referencia a ellos.



*Gráfico n.º 1: Esquema de la tesis.
Fuente: Elaboración propia.*

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

En el presente capítulo pretendemos reunir y analizar desde la investigación documental los aspectos más relevantes referidos a la difusión de los servicios sociales públicos en nuestro país, desde su conceptualización a sus aspectos legales, sus fundamentos, su estructura y los actores que participan de la difusión de estos servicios.

Para hacerlo, se van a revisar principalmente dos grandes aspectos:

- 1) El sistema público de servicios sociales tal y como está configurado en la actualidad en nuestro país a partir de su origen, su evolución, su estructura legal, su estructura financiera y los actores que están involucrados en el mismo.
- 2) La difusión de los servicios sociales públicos: su origen, sus herramientas, sus actores, sus fundamentos, su problemática y sus posibilidades de perfeccionamiento.

El objetivo de esta revisión es el de comprender la evolución que han experimentado ambos factores y describir la situación actual de cada uno de ellos para poder determinar, posteriormente, la relación existente entre ambos.

Así mismo incluimos un análisis de los estudios e investigaciones existentes realizados en nuestro país, y referidos al conocimiento ciudadano de los servicios sociales.

2.1. La Administración pública y sus servicios

2.1.1. La Administración pública hoy: relacional, transversal y cogestionada

La Administración pública es un término esencial para la comprensión de la organización política, social y económica de las sociedades contemporáneas. Así mismo,

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

es concepto impreciso en su definición y, según el autor que la utilice, incluye diferentes elementos.

En principio una definición clásica es la que propone Díez (1977), basada en la construcción de organizaciones que administren las relaciones entre los ciudadanos. Para Díez, la Administración pública “comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local”. Estas organizaciones utilizan determinados elementos para llevar a cabo esa administración, como son los edificios públicos o la función pública, y todo el sistema de servicios que se desarrollan para materializar esa misión administrativa y de gestión. Con ello se convierten en el punto de encuentro entre el poder político y la ciudadanía.

La Administración pública también es entendida como una organización que responde a la satisfacción de las demandas sociales.

La Administración pública es una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones.

(Ariznabarreta, 2000: 35)

En España la Administración pública se configura como el instrumento que gestiona el interés general, como viene recogido en el Título IV de la Constitución española de 1978. Cuando se habla de la Administración pública española, hay que entender a una pluralidad de administraciones territoriales que comprenden la Administración estatal, la Administración autonómica y la Administración local.

Durante los últimos veinte años, la organización de la Administración pública ha experimentado (y probablemente seguirá haciéndolo en el actual contexto de crisis) una serie de transformaciones que conforman una nueva forma de entender la gestión pública y que Dunleavy y Hoods (1995) resumen en dos aspectos: en primer lugar, el sector público ha reducido las diferencias respecto al sector privado en términos de personal, sistemas de remuneración y métodos de gestión; y, en segundo lugar, existe una disminución del volumen de reglas y procedimientos que articulan la actuación de gestión de los departamentos, sujetos a normas uniformes para contratar e incurrir en costes.

A estas transformaciones podemos unir la creciente promoción de la participación ciudadana y la exigencia de una mayor transparencia en los procesos y en los resultados de las acciones de las instituciones.

Las Administraciones públicas españolas están obligadas a colaborar entre sí según el principio constitucional de coordinación, como establece la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Pero además, la máxima implicación de los ciudadanos en la planificación y producción (también en la gestión) de los servicios públicos es uno de los

2.1. La Administración pública y sus servicios

objetivos de las Administraciones públicas democráticas en la actualidad, y se da a través de la colaboración entre las Administraciones y las organizaciones ciudadanas.

Fantova (2002a) habla de los siguientes modos de gestión hacia donde apuntan las Administraciones públicas en la actualidad:

- Estratégica
- Basada en la evidencia
- Relacional
- Por procesos
- En red

2.1.2. Hacia la administración relacional

Desde esa necesidad de colaboración entre la ciudadanía y las instituciones públicas, surge lo que en el lenguaje administrativo se ha venido a denominar *administración relacional*: una administración que gestiona sus servicios con los ciudadanos, una administración que incorpora a los ciudadanos y a sus organizaciones a la gestión de lo público, una administración que difiere una parte importante de la gestión directa de los servicios públicos a organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro.

Basándonos en la obra de Puig (2004), hemos elaborado un cuadro (*vide* tabla n.º 1) que detalla el itinerario a través del cual se ha ido caracterizando la forma de gestión de las Administraciones públicas en la democracia y el papel que en cada una de las etapas adquieren los trabajadores de las mismas (políticos, alta dirección, mandos medios, personal en contacto y personal de soporte).

La evolución de la Administración pública hacia un modelo de administración de tipo relacional supone una gestión pública en la que intervienen redes de organizaciones públicas y de forma muy especial, redes privadas con y sin ánimo de lucro.

En esta administración relacional, por tanto, la externalización de los servicios forma parte de la estrategia fundamental. Requiere por ello un esfuerzo grande en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados.

(Ramió, Carles, 2002: 2)

Además, el ideal expresado en la frase “poner al ciudadano como centro de la gestión” se convierte en el objetivo central de la administración relacional, a partir de la cual se establecen y orientan las distintas pautas a seguir por las políticas de prestación de servicios públicos. La identificación de las necesidades ciudadanas pasa entonces a ser punto de partida de la elaboración de los servicios públicos. La empresa pública actual se estructura con el fin de lograr una organización que responda eficazmente a esas necesidades ciudadanas.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

La organización contemporánea se asienta en cuatro principios fundamentales: eliminar la burocracia (introduciendo racionalidad en el sistema de las empresas), poner a los clientes en primer lugar (dirigiéndose hacia sus necesidades y auscultando su grado de satisfacción), dar competencias a los empleados para obtener resultados (transformando la cultura y descentralizando el poder, asegurando su formación, humanizando el puesto de trabajo) y orientándola a resultados (logrando la calidad y reduciendo costes, mejor administración por menos dinero, reevaluando los programas e innovando).

(García Jiménez, 1998: 12)

Evolución de la forma de gestión de las Administraciones públicas desde 1978 (según Puig, 2004)	
<i>Tipo de gestión</i>	<i>Características</i>
<i>La administración "prehistórica" (finales de los años setenta)</i>	La burocracia autoritaria es la máxima administración. Sin cultura organizacional. Todo debe estar conforme a la ley. Los ciudadanos son administrados. Es la cultura organizativa del procedimiento administrativo. Estructura organizativa piramidal.
<i>La administración de la "historia antigua" (inicios de los años ochenta)</i>	Los políticos electos sustituyen a los burócratas. Políticos investidos de inhabilidad, con voluntad de romper con la burocracia y hacer muchas cosas con muy pocos recursos. Voluntad de estar con los problemas de la gente. Es la cultura de la oposición a lo que venía de antes.
<i>La administración de la "historia moderna" (mediados de los años ochenta)</i>	Irrumpe la cultura del servicio: los ciudadanos esperan servicios públicos de calidad. Comienza una fuerte descentralización en las regiones, autonomías y provincias. Los equipos de servicio van cobrando protagonismo
<i>La administración de la "historia contemporánea" (principios de los años noventa)</i>	Las Administraciones públicas que son útiles a los ciudadanos son aquellas que les facilitan servicios desde sus propias necesidades. La pirámide se invierte. Las Administraciones se convierten en organizaciones de servicios desde los ciudadanos. Se orientan hacia el ciudadano.
<i>La administración "relacional" (desde finales de los años noventa)</i>	Las Administraciones públicas trabajan con los ciudadanos. Los ciudadanos pasan a ser el centro de las decisiones. Los equipos de servicio pasan a ser lo más importante en la administración, junto con profesionales que saben de dirección y gestión de servicios. Y se da una complicidad total con los ciudadanos.

Tabla n.º 1: Evolución de la forma de gestión de las Administraciones públicas desde 1978.
Fuente: Elaboración propia a partir de Puig (2004).

La naturaleza conversacional de las organizaciones y la importancia que esta naturaleza otorga a la comunicación interpersonal ha hecho que la teoría de la gestión se haya inclinando de forma natural hacia este tipo de administración que orienta sus

2.1. La Administración pública y sus servicios

actividades hacia el ciudadano. Aquí encontramos una primera relación con uno de los temas que abordamos en este trabajo, el *marketing*.

Es posiblemente el *marketing* una de las disciplinas que más ha insistido en la importancia de la orientación de las actividades y organizaciones a sus diversas destinatarias o destinatarios (si se prefiere, clientes o clientas, ciudadanas o ciudadanos) y en la necesidad de una gestión integral y sinérgica de las relaciones que con ellas y ellos se mantienen (...).

(Fantova, 2003: 34)

En su *Modelo de Servicios Sociales Básicos* (2009), el Departamento de Acción Social y Ciudadanía del Ayuntamiento de Barcelona propone incorporar la perspectiva de la gestión relacional desde los propios servicios sociales que dependen del Ayuntamiento como una de las acciones necesarias para mejorar la acción social desde la Administración local por medio de tres dimensiones:

- La participación de las personas atendidas en los Centros de Servicios Sociales.
- La inserción efectiva de los Centros de Servicios Sociales en el entorno comunitario.
- La coordinación y articulación de los servicios sociales básicos con los servicios sociales especializados y con el resto de los sistemas de bienestar.

Para autores como Grande Esteban (1996) o Puig (2004), hoy nos encontraríamos en el tiempo de la denominada administración relacional, con trabajadores y equipos de servicio relacionales, orientados al ciudadano desde las necesidades plurales de la ciudad. Un modelo de administración de los servicios públicos del siglo XXI que, al poner al ciudadano en el centro de las decisiones y primar su relación con él, tiene que darle un protagonismo a la comunicación que nunca ha tenido antes.

2.1.3. Transversalidad de la Administración pública y cogestión de los servicios públicos

Por su parte, las políticas y servicios públicos tienen cada vez más un carácter transversal (implicando a más de un departamento y nivel de administración). Ello obliga a diseñar mecanismos de coordinación y a elaborar políticas interdepartamentales e interinstitucionales, lo que ha traído consigo un importante cambio en la manera de concebir las políticas de gestión.

Los procesos comunicativos cobran un protagonismo esencial en esta situación de transversalidad. Efectivamente, al hablar de transversalidad, necesitamos hablar de comunicación. Comunicación entre las diversas organizaciones en los diversos procesos

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

de la construcción de servicios, y comunicación interna entre los distintos departamentos para poder llevar a cabo una prestación adecuada de los servicios.

Por otro lado, en una misma ciudad confluyen varias Administraciones públicas (la local, la autonómica, la estatal) como organizaciones de servicios. Pero también existen otras organizaciones prestadoras de servicios que no pertenecen a la Administración pública, como las organizaciones ciudadanas o las organizaciones privadas. Algunas de estas organizaciones prestan servicios sociales por sí mismas de manera independiente a la Administración pública: residencias de ancianos privadas, servicios de ambulancias, etc. Pero también ocurre que diversas organizaciones colaboran entre sí para ofrecer servicios que, por sí solas, serían incapaces de llevar a cabo. Por ejemplo un servicio de información de programas europeos para jóvenes que un ayuntamiento cogestiona con asociaciones juveniles del municipio, o el propio servicio de Samur Social que el Ayuntamiento de Madrid presta cogestionado con una empresa privada llamada *Grupo 5*. Esto ocurre en muchos otros servicios relacionados con los servicios sociales, tales como pisos de menores, pisos de drogodependientes, residencias de tercera edad, servicios de ocio y tiempo libre, etc.

La cogestión nace vinculada a experiencias básicas de política social, incluyendo los modelos de participación ciudadana, descentralización, mecanismos de empoderamiento y gestión eficiente de servicios.

(La Rosa Huertas, Liliana, 2003: 108)

La cogestión de servicios públicos con otras organizaciones, mediante la gestión compartida de patronatos y equipamientos municipales, a partir de empresas municipales, mixtas y consorcios, así como la participación de los ciudadanos en la elaboración y prestación de los servicios, es una característica que también se da en los servicios sociales públicos actuales. “La cogestión o ‘la participación en la gestión’, lejos de ser un derecho otorgado por la benevolencia del legislador, es la condición del funcionamiento normal de las instituciones” (Loureau, 2001: 18).

2.1.4. La Administración local y el municipio

Los servicios sociales públicos en nuestro país tienen un protagonismo especial en el ámbito de la Administración local. La Administración local es un tipo de Administración pública circunscrita al ámbito territorial en el que lleva a cabo sus competencias.

La Constitución española de 1978 recoge su organización en su Título VIII, Capítulo II, que fue desarrollada por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Según la legislación española vigente, las entidades locales en España son las diputaciones (provinciales o forales), los cabildos y consejos insulares o, las comarcas y mancomunidades, los ayuntamientos (con el municipio como base territorial) y las pedanías.

2.1. La Administración pública y sus servicios

Así, el municipio es un tipo de Administración pública circunscrita al ámbito del término municipal. Como tal, goza de personalidad jurídica propia y con un ámbito competencial propio que le otorga un grado específico de autonomía para la gestión de sus propios intereses. El órgano de administración del municipio es el ayuntamiento, denominado también corporación municipal o municipalidad.

La organización del municipio viene determinada igualmente por la Constitución, cuando señala que los ayuntamientos estarán dirigidos por un pleno compuesto por concejales elegidos por sufragios universal, igual, libre, directo, y secreto.

Generalmente, la municipalidad es el órgano administrativo menor y también el más cercano al ciudadano. Dependiendo del tamaño del municipio, los ayuntamientos suelen subdividirse administrativamente en barrios, distritos, delegaciones o pedanías (estas últimas de carácter más rural).

2.1.5. El municipio urbano y la comunicación

Uno de los problemas más interesantes de la Geografía urbana es, sin duda, el de la misma definición de lo "urbano", el de la definición de la ciudad. Es, además, un problema fundamental, ya que si no fuéramos capaces de identificar con precisión las características de este fenómeno como algo sustancialmente diferente de lo "rural", es claro que la misma existencia de una rama de la Geografía dedicada a su estudio podría carecer, en último término, de sentido.

(Capel, 1975)

Las definiciones teóricas de la ciudad han sido ampliamente debatidas por los investigadores con muy diversos resultados.

Las dos primeras acepciones del *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española definen la ciudad de la siguiente manera:

1. Conjunto de edificios y calles, regidos por un ayuntamiento, cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícolas.
2. Lo urbano, en oposición a lo rural.

No existe por lo tanto una definición unánime del concepto de ciudad, si bien con ella se relacionan criterios tales como la dimensión o el tamaño del municipio, su actividad o su cultura. En España esta cuestión se suele resolver aplicando el criterio estadístico, fijando un volumen de población mínimo (10.000 habitantes) para considerar un núcleo de población en ciudad.

Pérez González estudió la ciudad desde la perspectiva de la estrategia de la comunicación. Desde el enfoque planteado por este autor, la ciudad puede, a su vez, analizarse desde una triple perspectiva comunicativa la ciudad como ámbito de comunicación, la ciudad como medio de comunicación y la ciudad como mensaje (1988: 61-62):

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

- a) *La ciudad como ámbito de comunicación:* Diversos autores han analizado la ciudad como un “espacio físico concreto en el cual se realizan procesos de información y situaciones de comunicación. El ámbito de comportamiento de sus ciudadanos. Espacio físico diferente al de la comunicación rural, autonómica o estatal.” Esta perspectiva da pues especial importancia al contexto en el que se da la comunicación.
- b) *La ciudad como medio de comunicación:* Otros autores estudiaron la ciudad como “un paisaje artificial que permite transmitir y vehicular, como medio de comunicación, diversos tipos de mensajes: comerciales (rótulos y vallas publicitarias), políticos (carteles, pintadas, megafonía), de entretenimiento (carteleros de espectáculos), privados (iluminaciones y adornos festivos), y públicos (señales de tráfico, semáforos, etc.)”.
- c) *La ciudad como mensaje:* “Se ha dicho repetidas veces que cada ciudad es en sí misma un mensaje que nos habla de sus moradores, de su forma de vida y de la organización política que hayan adoptado. Desde esta perspectiva, numerosos trabajos se centran en lo que se suele denominar “la imagen de la ciudad”. La ciudad como un mensaje que posee dos planos de estudio: un significante (calles, plazas, puertas, edificios, iglesias, etc.) y un significado (su estructura social, es decir, los elementos humanos de la ciudad entendida como emisores y receptores). En resumen, un mensaje con una forma y un contenido”.

Pero la ciudad, además de como medio, mensaje o sistema, puede ser considerada también como un marco espacial en el cual tiene lugar un determinado intercambio de relaciones humanas, entre ellas las comunicativas. A medida que evolucionan las ciudades, evolucionan así mismo los sistemas estratégicos de comunicación urbanos, modificándose los papeles comunicativos de emisores, medios y públicos. Por tanto, la comunicación pública urbana también evoluciona.

2.1.6. El cambio social desde las Administraciones públicas

El cambio social es un concepto que parte de las teorías de la dinámica social y la estática social de Augusto Comte y del funcionalismo, y a él están asociados otros conceptos como la innovación, la modernidad o la capacidad de cambio. No hay una única definición del mismo, siendo un término sociológico.

Es un concepto multidimensional, dinámico, dialéctico y positivo (Gladys Canaval, 2000: 37-42) que se centra en la solución de problemas sociales mediante la confluencia de diversas fuerzas en movimiento, en un proceso irreversible orientado a un cambio en la sociedad y de la sociedad.

2.1. La Administración pública y sus servicios

Hay diversos factores que pueden contribuir a explicar el cambio social: factores demográficos, factores culturales, factores económicos, factores tecnológicos o factores ideológicos. Entre los agentes que motivan el cambio social, Lafforge (2005: 20) distingue tres:

- Las élites: sectores políticos, financieros
- Los movimientos sociales
- Los grupos de presión

Las Administraciones públicas pertenecen en esta categoría al sector político. Son un agente determinante para poder llevar a cabo cambios sociales. Así, estas Administraciones (y los grupos sociales y políticos que las conforman y rigen) establecen estrategias de cambio social según sus programas políticos y sus objetivos.

Kloter (1976: 30-33) se basa en distintos autores para distinguir hasta seis estrategias distintas de cambio social (estrategias que no son necesariamente excluyentes y que pueden mezclarse entre sí):

- a) Por medio de la violencia
- b) Por medio de la acción legal
- c) Por parte de la propaganda intensiva monopolizada
- d) Mediante la comunicación pública
- e) Mediante la acción económica
- f) Mediante el *marketing* social

Siguiendo estas líneas estratégicas de cambio social y enlazándolas con la comunicación, Pérez González sostiene (1988: 174) que las Administraciones públicas pueden acudir a tres estrategias alternativas para liderar este cambio:

- Propaganda monopolizada
- Comunicación pública
- *Marketing* social

Esta investigación se centra en las dos últimas, al identificar a la propaganda con su intencionalidad persuasiva e ideológica. Partimos, además, de la base de considerar a los servicios sociales públicos como uno de los instrumentos, estrategias o acciones que, precisamente desde esas Administraciones públicas, más pueden contribuir a lograr cambios sociales.

2.2. Los servicios públicos y los servicios sociales

2.2.1. Definición y conceptualización de los servicios públicos

Antes de pasar a analizar el sistema público de servicios sociales vigente en España, se hace necesario conocer algunas de las definiciones básicas que la componen, como la definición del término *servicio*. Según el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española, la palabra tiene varias acepciones. Destaquemos las que sirven a nuestros propósitos:

1. Acción y efecto de servir.
16. Organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada.
18. Función o prestación desempeñadas por estas organizaciones y su personal.
20. *Econ.* Prestación humana que satisface alguna necesidad social y que no consiste en la producción de bienes materiales.

Hemos encontrado diversas definiciones del término en la obra de Grande Esteban:

Actividades identificables e intangibles que son el objeto principal de una transacción ideada para brindar a los clientes satisfacción de deseos o necesidades.

(Stanton, Etzel, y Walker, 2004: 116)

Los servicios son actividades que pueden identificarse aisladamente, son actividades esencialmente intangibles que proporcionan satisfacción y que no se encuentran forzosamente ligadas a la venta de bienes.

(Donnelly y William, 1981)

Un servicio es cualquier actividad o beneficio que una parte puede ofrecer a otra. Es esencialmente intangible. Sin embargo, la frontera entre lo que son bienes y servicios no aparece muy nítida en ocasiones. Con frecuencia, los servicios también tienen un soporte tangible.

(Kloter, 1995)

Un servicio podría ser definido como un conjunto de acciones, prestaciones o esfuerzos, tangibles o intangibles, que benefician a las personas, sus derechos, o las cosas de su propiedad.

(Grande Esteban, 1996: 40)

Podemos observar en estas definiciones como la intangibilidad es una característica especial de los servicios. Pero no la única. Grande Esteban (1996: 35-39) habla de otras características distintivas de los servicios, basándose en las opiniones de los especialistas en *marketing*: inseparabilidad de las instituciones que los producen, heterogeneidad, carácter perecedero y ausencia de propiedad.

2.2. Los servicios públicos y los servicios sociales

Para entender las características de las organizaciones de servicios, conviene establecer las diferencias existentes entre las empresas u organizaciones que suministran bienes y aquellas que suministran servicios.

Las empresas ofrecen algo que su cliente desea: satisfacción, uso o beneficio. Un producto es un ofrecimiento de satisfacer necesidades. Ambos, bienes y servicios, son productos producidos por las empresas. Generalmente, los bienes se producen y luego se venden.

Los servicios en cambio, se suelen vender *a priori* y a continuación se producen y prestan. La mayoría de los productos son una combinación entre bienes y servicios. Lo cierto es que los servicios, a diferencia de los bienes, tienen ese carácter de intangibilidad. No se pueden ver, tocar, ni almacenar. Y sin embargo se encuentran en casi todas las actividades económicas. Bishop (2004) afirma gráficamente que los servicios “son todos aquellos productos de la actividad económica que no se pueden caer al pie, desde un corte de pelo hasta la creación de sitios web”.

2.2.2. Los servicios públicos

El *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia de la Lengua establece una definición del concepto de *servicio público*:

1. *Der.* Actividad llevada a cabo por la Administración o, bajo un cierto control o regulación de ésta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad.

No obstante, la definición clásica de este concepto es la de Léon Duguit, quien estableció en 1918 en su *Manuel de Droit Constitutionnel* esta noción como fundamento y límite del Estado. En su definición, Duguit afirmaba lo siguiente:

Es servicio público toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y porque es de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante.

El concepto está vinculado con la satisfacción de necesidades de interés general. Es un concepto enraizado en el origen del derecho público europeo continental y que la misma Constitución española de 1978 localiza en la Administración pública [art. 103: “la Administración sirve con objetividad los intereses generales (...)”]. Como afirma Martín Rebollo, “una Administración que sirve. Esa idea servicial —de servicio público, podríamos decir— es lo que queda de la caracterización amplia del concepto” (2008: 361). Esta forma de entender a la Administración pública respondería a una concepción amplia del servicio público.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Pero Martín Rebollo propone también una concepción estricta del término, que apela a su régimen jurídico, según la cual *servicio público* no significa un servicio *destinado* al público, sino un servicio “de titularidad estatal: Esto significa que —y aquí radica la importancia de la diferenciación conceptual— apunta a un concepto subjetivo de servicio público”.

Los servicios públicos son también garantes de la cohesión social, al responder a necesidades a las que *a priori* no puede responder el mercado:

Son servicio público aquellas actividades prestacionales necesarias para la cohesión social, y lo que sea necesario para tal cohesión no lo puede determinar el mercado, sino la propia sociedad a través de sus normas de máxima relevancia, la Constitución y las leyes (...). Es irrelevante que estas prestaciones puedan llevarse a cabo por el sector privado, ya que no se trata de garantizar ámbitos de exclusividad para atraer capital privado, sino asumir frente a la sociedad la responsabilidad de que determinadas prestaciones materiales se llevarán a cabo en condiciones de igualdad y gratuidad.

(Tornos y Galán, 2007: 11-13)

En España, muchos de los denominados servicios públicos han sido de carácter asistencial (...) pero junto a ellos (hospitales, centros de salud, teatros, estadios, colegios, universidades...) han convivido también servicios más directamente económicos (los transportes públicos, el abastecimiento de agua, el suministro de energía, los servicios de limpieza, los servicios portuario, postales, telegráficos, radiofónicos, funerarios, etc.).

(Martín Rebollo, 2008: 359-360)

Pese a esta vinculación con la Administración pública, existen actividades antes declaradas como servicios públicos que ya no son prestadas por la Administración. Y también existen servicios públicos prestados por entidades privadas bajo la fórmula de la concesión. Incluso el mercado ha entrado también en la oferta de determinados servicios públicos, algo que ocurre también en los servicios sociales.

2.2.3. La promoción de los servicios públicos

La promoción de los servicios ofrecidos al público es, *a priori*, una responsabilidad de las propias instituciones que generan esos servicios. Y es un aspecto que atañe al proceso de comunicación. Mediante la publicidad y la difusión se hacen llegar al público los servicios producidos y se hace que sean utilizados. Los servicios públicos ofrecidos, como todo producto de servicio, aspiran a la notoriedad y a la buena calidad de su imagen. El mercado potencial de estos servicios es a menudo tan grande que requiere la utilización de técnicas de información de masas, complementarias a la comunicación de relación.

Para dar a conocer y para hacer llegar los servicios ofrecidos a los ciudadanos, es decir, para llevar a cabo la divulgación de los servicios entre la ciudadanía, es

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

imprescindible el uso de técnicas y métodos de información y publicidad. La publicidad, como venimos observando, es uno de los métodos más utilizados: para poner a disposición de los ciudadanos información pública, las instituciones deben antes informar sobre la existencia misma de esa información y de los servicios que informan o reciben a través de diferentes elementos: publicidad sobre las publicaciones oficiales, publicidad sobre las guías, publicidad sobre el acceso a los documentos públicos o a las bases de datos... en definitiva, campañas sobre las fuentes de recursos administrativos.

Entendemos por tanto que el uso de estas técnicas de información y de publicidad constituyen un aspecto que está íntimamente relacionado con el conocimiento de los servicios. En los siguientes epígrafes discerniremos sobre el proceso de difusión de los servicios sociales mediante el estudio de la comunicación pública y del *marketing* de servicios públicos aplicados a estos servicios determinados.

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Los servicios sociales públicos se configuran como un sistema de protección social de carácter universal frente a situaciones de necesidad. Este sistema se implanta en nuestro país en el momento en el que las instituciones públicas españolas se democratizan. La perspectiva novedosa que aportan es que “imprimen a la protección social (desarrollada clásicamente desde los niveles de asistencia) una proyección cualitativa, al combinarse la asistencia con la prevención y la participación social” (Las Heras, 2002: 47), superando así las etapas de la caridad y de la beneficencia a las que, hasta entonces, estaba asociada este tipo de protección.

Los servicios sociales hoy en día combaten la exclusión social mediante estos elementos: asistencia, prevención y participación. Con ellos se favorece tanto la inclusión social —que es el proceso opuesto— como la autonomía personal.

2.3.1. Exclusión social, inclusión social, normalización e integración

El concepto de la *exclusión social*, nacido en los años setenta en Francia y popularizado en nuestro país a partir de los años ochenta, está referido a situaciones sociales de desventaja (económica, profesional, política o de estatus social) que producen que las personas que se encuentran en dicha situación tengan dificultades para integrarse en el sistema de funcionamiento social y para sentirse parte de él (lo que supondría la *inclusión social*).

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

La Comisión Europea define la *exclusión social* de la siguiente forma:

La imposibilidad de gozar los derechos sociales sin ayuda, en la imagen desvalorizada de sí mismo y de la capacidad personal de hacer frente a las obligaciones propias, en el riesgo de verse relegado de forma duradera al estatus de persona asistida y en la estigmatización que todo ello conlleva para las personas.

(Informe conjunto sobre la inclusión social, 2004)

Otra definición dice que es el “proceso mediante el cual los individuos o grupos son total o parcialmente excluidos de una participación plena en la sociedad en la que viven” (Deakin, David y Thomas, 1995: 4).

Para algunos autores este término parece mucho más adecuado para designar y analizar las múltiples desventajas en las que puede incurrir una persona a lo largo de su vida, ya que remite a un escenario en el que se ponen en juego muchos de los ámbitos de la vida: económico, laboral, sociosanitario, residencial, formativo y de ciudadanía. Se trata pues, no sólo de combatir las desigualdades de renta o ingresos de las personas, sino de tener en cuenta muchos otros factores que provocan situaciones de vulnerabilidad social. Hablamos pues de un concepto multidimensional debido a causas múltiples, de tipo estructural o coyuntural, que influyen negativamente al desarrollo humano y que no tienen porqué afectar necesariamente a una tipología concreta de individuos o colectivos (aunque es evidente que algunos individuos o colectivos se encuentran en situaciones más sensibles a sufrir este tipo de exclusión).

En este sentido, se puede hablar de exclusión social no sólo como un fenómeno estructural o arraigado en la estructura económica y social, sino también como un fenómeno dinámico (...) así como la pobreza se ha asociado a la falta de recursos económicos, la exclusión social no se puede explicar con arreglo a una única causa o factor, sino que precisamente se define por una acumulación de factores o déficits que se interrelacionan y retroalimentan entre sí (...). La exclusión social es, además de un fenómeno, un problema social, y por tanto las mediaciones políticas y la acción institucional y social pueden convertirse también en elementos constituyentes del propio fenómeno.

(Subirats, 2007: 19)

García Roca (1998) ofrece una visión de la exclusión social que incluye factores personales, psicológicos y subjetivos y habla de una triple dimensión que se corresponde con tres zonas de integración y tres zonas de vulnerabilidad, como muestra el cuadro siguiente:

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Procesos de exclusión social		
<i>Zona de exclusión</i>	<i>Zona de vulnerabilidad</i>	<i>Zona de integración</i>
Exclusión laboral	Trabajo precario	Trabajo estable
Aislamiento social	Relaciones inestables	Relaciones sólidas
Insignificancia vital	Convicciones frágiles	Sentido vital

Tabla n.º 2: Procesos de exclusión social.
Fuente: García Roca (1998).

Como vemos en la tabla anterior, el factor *trabajo*, la carencia de éste, es uno de los principales elementos de exclusión social, si bien no es el único. Para una mejor comprensión del término, recurrimos al siguiente cuadro sobre los principales ámbitos de la exclusión social y los agentes implicados, realizado por Subirats (2004) como un adecuado marco teórico a través del cual analizar y comprender la exclusión social.

Frente al concepto de *exclusión social* aparecen los de *inclusión social*, *normalización* e *integración*.

Por su parte, el principio de *normalización* parte de la base de que norma y normalidad son conceptos relativos: no están en la persona sino en la sociedad.

Normalización es la utilización de medios culturalmente normativos (familiares, técnicas valoradas, instrumentos, métodos, etc.), para permitir que las condiciones de vida de una persona (ingresos, vivienda, servicios de salud, etc.) sean al menos tan buenas como las de un ciudadano medio, y mejorar o apoyar en la mayor medida posible su conducta (habilidades, competencias, etc.), apariencia (vestido, aseo, etc.), experiencias (adaptación, sentimientos, etc.), estatus y reputación (etiquetas, actitudes, etc.).

(Wolfensberger, 1975: 129)

Lo que es normal en nuestra comunidad puede no serlo en otra. Se refiere más a lo valorado que a lo habitual. No se trata de normalizar a las personas sino de normalizar sus condiciones de vida, facilitándolas las mismas oportunidades que tiene el resto de ciudadanos y accediendo al mismo tipo de recursos que ellos.

(Vega Sagredo, 2000: 9)

Así mismo, el principio de la *integración* está muy vinculado al de *normalización*.

La integración no es lo mismo que la socialización, puesto que incluye incorporación, participación y aceptación. Es indivisible y depende de la interacción del sujeto con el medio social, lo cual no es adaptación. Además, no depende de uno solo, sino del medio general, de ahí que no sólo se ha de educar al niño, sino a las personas que formen su ambiente.

(Speck, 1978: 129)

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Principales ámbitos de exclusión y agentes implicados		
Ámbitos	Descripción	Agentes implicados
Económico	Es el ámbito que hace referencia a la procedencia (trabajo, prestaciones contributivas y no contributivas, etc.) y cantidad de los ingresos de la persona y/o del hogar.	<p>Administración General del Estado, autonómica, supramunicipal y local.</p> <p>Empresas (mercado)</p> <p>Tercer sector</p> <p>Familias</p>
Laboral	<p>El trabajo es uno de los ejes estructurados de la inclusión social.</p> <p>Se contempla en este ámbito tanto el hecho de tener o no trabajo (y el porqué) como las condiciones de éste (si es temporal, precario, etc.).</p> <p>No tener trabajo, o tenerlo sin condiciones laborales son factores importantes de riesgo de exclusión.</p>	
Formativo	Este ámbito tiene en cuenta los niveles de formación de los individuos como factores, principalmente, de inserción laboral. En una sociedad en la que cada vez hay más puestos de trabajo informatizados y técnicos, ser analfabeto, no terminar la escolarización obligatoria, el bajo nivel formativo o, para los inmigrantes, el desconocimiento del idioma, son barreras importantes de inserción social y laboral.	
Sociosanitario	No tener acceso al sistema y a los recursos sociosanitarios básicos (aquí incluimos a los servicios sociales) es un factor de riesgo de exclusión importante, junto con las adicciones, las enfermedades infecciosas, el trastorno mental, las discapacidades y otras enfermedades crónicas que provocan dependencia.	
Residencial	Los factores de exclusión en el ámbito residencial se refieren tanto a las condiciones de vivienda como al espacio urbano en que ésta está situada (espacio urbano degradado con deficiencias o carencias básicas). Las condiciones tanto de la vivienda como del espacio urbano de ésta afectan al nivel de bienestar de los individuos.	
Relacional	Las fracturas sociales se trasladan principalmente al ámbito relacional de modo que los factores que más inciden en la vulnerabilidad y exclusión social son: el deterioro de las redes familiares (monoparentalidad, soledad...), la escasez o debilidad de redes sociales y el rechazo o estigmatización social.	
Ciudadanía y participación	No tener acceso a la ciudadanía o tenerlo restringido son dos factores determinantes de exclusión social. También cabe añadir la privación de derechos por proceso penal y la no participación política y social	

Tabla n.º 3: Principales ámbitos de exclusión y agentes implicados.
Fuente: Subirats (2004).

Desde este punto de vista, la *integración* no se limitaría a ser una inclusión en la sociedad, sino que emplaza tanto a la persona que no está integrada a adaptarse a las normas y reglas de la convivencia social, como al entorno, a la comunidad, que debe

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

llevar a cabo un cambio para propiciar la participación de esta persona. Fernández Iglesias va más allá, y define (2006: 131) la *integración* como “la cultura que supone acercar a alguien que está fuera o que eventualmente no estuvo integrado desde el punto de vista físico o social”.

Por su parte, para este mismo autor, la expresión *inclusión social* significa “cultura que no discrimina sino que encuentra en todos sus miembros posibilidades de estar en la sociedad”.

La expresión *inclusión* hace referencia al acto de incluir, y se utiliza de forma aceptada en situaciones en las que determinados grupos sociales o individuos quedan fuera de los beneficios de participar dentro de una sociedad. Es un concepto que está estrechamente vinculado al de la *exclusión social*, y como tal, se puede observar desde múltiples dimensiones.

La inclusión social es un proceso que asegura que todas las personas tienen las oportunidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y política y para disfrutar de unas condiciones de vida normales. Está relacionada con la integración, la cohesión y la justicia social.

(Fundación Luis Vives, 2010)

Las Administraciones públicas ponen en marcha diversas políticas de inclusión social (mediante directrices y actuaciones concretas) dirigidas a las personas y colectivos en situación de exclusión social. Así, podemos entender a los servicios sociales públicos como uno de los instrumentos de los que se dota la sociedad, a través de sus instituciones, para prevenir la marginación y sus causas y favorecer los procesos de integración e inclusión social.

2.3.2. El marco conceptual de los servicios sociales

Procede avanzar ahora a determinar el concepto y contenido de *servicio social* al que vamos a referirnos a lo largo del trabajo. La propia expresión *servicios sociales* responde a los conceptos de *necesidad* y *acción social*.

El concepto de lo que es una *necesidad social* no responde a una definición unívoca: muchos expertos se han acercado al mismo a través de muy diversas disciplinas. Por lo tanto es un fenómeno complejo. “Las necesidades sociales son estados carenciales que afectan a individuos, grupos o colectivos, que comprometen a la sociedad y sólo de ella pueden recibir la solución adecuada, requiriendo la intervención pública o institucional” (García Alba y Melián, 1993: 25).

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Las necesidades de las sociedades mutan, se transforman, a lo largo del espacio, a lo largo de la historia, y según cambian también los sujetos que las protagonizan. Uno de los autores de referencia en nuestro país a la hora de investigar y difundir la labor de los servicios sociales, García Herrero, se atrevió a apuntar cuatro necesidades sociales específicas a las que, a su juicio, debe tender el sistema de servicios sociales:

Necesidades básicas que aborda el sistema de servicios sociales
Necesidad de acceder a los recursos sociales
Necesidad de convivencia personal
Necesidad de integración social o de participar íntegramente en la vida social
Necesidad de solidaridad social

*Tabla n.º 4: Necesidades básicas que aborda el sistema de servicios sociales.
Fuente: García Herrero G. (1988).*

Por su parte, el concepto de *acción social* no está exento de complejidad, si bien en él sí se pueden identificar claramente los individuos que son objeto de dicha acción.

La acción social ha transitado bajo otros términos tales como el de beneficencia que, en sentido amplio, indica “el deber moral que tiene el hombre de hacer el bien a sus semejantes” y, en sentido estricto, “el cuidado y socorro de los indigentes”. Se ha usado de manera inadecuada como sinónimo de caridad o de comportamiento de cariz religioso (...) o de filantropía, concepto muy distinto porque resalta un carácter laico (...) o incluso como ayuda informal (...) pero los beneficiarios suelen ser los mismos, los individuos que se hallan en situaciones de crisis, al margen de esos espacios de sociabilidad.

(Roldán García y García Giráldez, 2008: 14)

Consideramos que esta complejidad de términos influye decisivamente en el hecho de que no exista una definición concreta y precisa de la expresión *servicios sociales* (y esta es una cuestión fundamental al hablar de este tipo de servicios) que pueda satisfacer de manera unívoca todo lo que representan. Además, el concepto tiene significados diferentes en distintos países. “Tanto usuarios, como políticos, y aún los técnicos y estudiosos, no coinciden plenamente en el contenido de la noción de servicios sociales; lo que está claro es que sí son herramientas de la política social, es decir, instrumentos de intervención social” (Casado, 1991: 12-26).

Hemos seleccionado diversas definiciones para poder acercarnos al concepto. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su artículo 25, reconoce el derecho a los servicios sociales. Dice así:

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, así mismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.

La Carta Social Europea (firmada por el Estado español en el año 2000), afirma de nuevo este derecho en su artículo 14 y lo relaciona con una disciplina concreta, el Trabajo Social:

Toda persona tiene derecho a beneficiarse de los servicios sociales (...) que utilizando métodos del trabajo social contribuyen al bienestar y al desarrollo de las personas y de los grupos en la comunidad y su adaptación al entorno social.

Por su parte, el Consejo de Europa (1980), los define así, añadiendo el concepto de *integración*:

Son todos los organismos que tienen como misión aportar ayuda y asistencia personal a individuos, a grupos y a comunidades al objeto de facilitarles la integración en la comunidad.

En nuestro país, pese a que los discursos mediáticos y políticos tienden a asociar permanentemente estos servicios con otros sistemas de protección social (especialmente con la sanidad, la educación, las prestaciones por desempleo o la seguridad social) parece existir una opinión de consenso entre la comunidad académica y científica según la cual los *servicios sociales* serían las atenciones que se prestan en función de problemas específicos de determinados sectores y colectivos sociales (familia e infancia, juventud, mayores, discapacitados, drogodependientes, minorías étnicas, emergencias...).

Pero no únicamente se dirigirían a estos colectivos (y esta es otra cuestión que dificulta que se pueda haber logrado una definición cerrada del concepto). Algunos autores sostienen que, pese a que sus actuaciones responden a problemas específicos de dichas áreas, no son reductibles a las mismas:

En primer lugar, porque no se ocupan sólo de problemas, sino que también están llamados a afrontar necesidades y aspiraciones comunes. Y en segundo lugar, porque los asuntos que abordan no siempre están vinculados a los sectores o colectivos sociales que frecuentemente son acotados por áreas (en muchas de las cuales también intervienen otras ramas sociales, como la sanitaria).

(Casado, 2001: 17).

Pero lo que es cierto es que estas áreas sí son los escenarios de una gran parte de las demandas y las actividades de aquellos.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Identificamos entonces una ambigüedad a la hora de utilizar el término. Se pueden distinguir diversos significados de la expresión:

A nivel internacional, la expresión “servicios sociales” se utiliza con tres significados diferentes:

- 1.º Para designar un amplio conjunto de actividades y prestaciones que comprende la sanidad, la seguridad social, la educación, la vivienda, la promoción de empleo y los servicios sociales en sentido específico (es el caso de nuestro país).
- 2.º Los servicios sociales en sentido más específico (caso del Reino Unido o Italia).
- 3.º Con un significado equivalente a “actividad llevada a cabo por los profesionales asistentes sociales” (caso de Francia y algún país latinoamericano).

(Rubiol, 1986: 19)

Por tanto, hay que advertir que se suele utilizar la voz *servicios sociales* para referirse al conjunto de las ramas de políticas sociales (y que incluyen la asistencia sanitaria, los servicios educativos, la protección social del trabajo, la protección social de la vivienda y la política referida a las rentas personales). Por eso algunos autores prefieren hablar de *servicios sociales personales*, una acepción más acorde con la del mundo anglosajón y que cada vez se encuentra más difundida en los países occidentales.

Bajo esta perspectiva que habla de *servicios sociales personales*, la Carta Social Europea (Turín, 1961) los define en su artículo 14 como “servicios que, utilizando métodos del trabajo social, contribuyen al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad y su adaptación al entorno social”. Con respecto al uso del término en España, los autores especializados hablan de dos concepciones diferentes a la hora de referirse a los *servicios sociales*, un sentido amplio y un sentido estricto del término:

En el Estado Español el término se utiliza con dos significados:

- 1) En un sentido amplio, para designar el conjunto de actividades relacionadas con la sanidad, la seguridad social, la educación, quizá los servicios sociales específicos...
- 2) Servicios sociales como conjunto de prestaciones técnicas que tienen alguna o varias de las siguientes finalidades: prevenir o eliminar las situaciones de marginación social, atender a necesidades específicas de determinados grupos (infancia, ancianos, disminuidos, marginados, etc.) facilitar la adaptación recíproca de la persona y del medio social, elevar la calidad de vida y promover el bienestar individual y colectivo.

(Rubiol, 1986 20)

Por tanto, hay que diferenciar las dos acepciones principales del término:

En sentido amplio, se refiere al conjunto de sistemas de protección que comprenden la educación, la salud, la vivienda, el mantenimiento de ingresos, empleo y formación profesional y un sexto sistema, denominado

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

servicios sociales personales. Esta acepción se utiliza en Canadá, EE. UU. y algunos países europeos.

En sentido estricto, se refiere únicamente a uno de esos sistemas de protección. Autores como Gustavo García (1992) o Bueno Abad (1992) señalan que los Servicios Sociales no operan de modo residual respecto a otros sistemas de protección, sino que existe un ámbito de necesidades propias que debe cubrir como sistema. Éstas serían las de subsistencia, información y acceso a los recursos, convivencia personal, cooperación y solidaridad y participación social. En este sentido están orientados tanto a facilitar servicios para el mantenimiento, convivencia y apoyo social de las personas que lo necesiten, como a contribuir a la prevención de problemas sociales y a la integración social de quienes padecen situaciones de exclusión y marginación. Esta segunda modalidad es hoy la más aceptada y extendida en España por los profesionales y expertos en el tema y es la que utilizamos por tanto en este trabajo. Para el conjunto de sistemas utilizaremos los términos *sistemas de bienestar* o *sistemas de protección social*.

(Espadas, 2006: 110-111)

Subirats (2007: 26) fundamenta la confusión inicial existente en nuestro país entre el uso de ambos sentidos al afirmar que, desde una perspectiva técnico-jurídica, la utilización del término *servicios sociales* que se inicia en España a partir de la transición democrática, se refiere, de forma indistinta, a tres denominaciones diferentes: beneficencia, asistencia social y servicios de la Seguridad Social. Como muestra, este autor presenta el cuadro que figura en la tabla n.º 5 (página siguiente), con el que aporta la evolución que la producción jurídica española ha establecido al respecto.

Uno de los dictados del Tribunal Constitucional que aparecen en la tabla siguiente (STS 76/1986 y 146/1986) los define como "una asistencia social externa al sistema de seguridad social y no integrada en él, y que conforma una 'técnica pública de protección', de situaciones de necesidad específicas, dirigidas a los grupos que no alcanza el sistema de seguridad social" (Casas Mínguez y Sánchez Pérez, 2002).

Finalmente, en España predomina el uso de la aceptación estrecha del término, es decir, el sentido estricto al que hacen referencia Rubiol y Espadas. Este es el sentido al que nos vamos a referir a lo largo de todo el trabajo al referirnos a los servicios sociales y a su configuración como sistema de servicios públicos: Prestaciones específicas de ayuda o apoyo en pro de la autonomía personal y de la inclusión social, de carácter técnico y de naturaleza pública, puestas en marcha por las Administraciones públicas para hacer frente a necesidades sociales de individuos, colectivos o grupos mediante acciones de prevención, intervención, integración, rehabilitación y participación social, vinculadas (de manera no excluyente) con algunas disciplinas determinadas (hablamos especialmente del Trabajo Social, la Psicología o la Educación Social).

La asociación del concepto con el carácter público no es inocente. Hay servicios sociales públicos pero también hay servicios sociales ofertados por instituciones privadas que suponen una presencia muy importante en el conjunto de los servicios sociales

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Diferentes denominaciones referentes a los servicios sociales según el tipo de fuente	
<i>Fuente</i>	<i>Referencia a los servicios</i>
Constitución española 1978	<ul style="list-style-type: none"> — Art. 41: Régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. — Art. 49: Disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales. — Art. 50: Tercera edad: promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales. — Art. 148.1.20: Competencia de las CC. AA. en asistencia social.
Leyes CC. AA.	<p>Las leyes autonómicas se refieren a:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Servicios Sociales (Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, La rioja, Madrid, Navarra y país Vasco) — Sistema de servicios sociales (Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia) — Acción Social y Servicios Sociales (Castilla León) — Acción Social (Aragón, Cantabria e Islas Baleares)
TC 146/1986	<ul style="list-style-type: none"> — El Tribunal Constitucional hizo referencia a la competencia en Servicios Sociales de las CC. AA. estableciendo que se trata de asistencia social externa al sistema de Seguridad Social
Ley 7/1985	<ul style="list-style-type: none"> — Art. 25.2: El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. — Art. 26.1: En los Municipios con población superior a 20.000 “habitantes-equivalentes”, además: prestación de servicios sociales.

Tabla n.º 5: Diversas denominaciones en referencia a los servicios sociales según el tipo de fuente.
Fuente: Subirats (2007: 26).

que se ponen a disposición de los ciudadanos. Sin embargo cuando se habla en los discursos políticos y mediáticos de *servicios sociales* a nivel genérico, el concepto se ha utilizado históricamente como sinónimo del sistema público de servicios sociales, es decir, “limitándose a la intervención pública y reservando otras expresiones (como acción social) para referirse al resto de actuaciones” (Espadas, 2006: 11).

El carácter técnico los distingue y aumenta su grado de especificidad.

Al decir que son “servicios técnicos” quedan excluidos de la definición todos los que sean realizados a la buena de Dios o según el leal saber y entender de

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

cada cual, así como los denominados “servicios benévolos” o de “buena vecindad” y o los prestados con la mejor voluntad, pero sin ninguna técnica aprendida. Los Servicios Sociales requieren por el contrario unas técnicas normalizadas u homologadas y aceptadas universalmente que, con el estudio de su problemática, han terminado originando epistemológicamente una joven disciplina científica, la cual, bajo la denominación de “Servicios Sociales” se aprende y enseña en las Escuelas y Universidades.

(Moix Martínez, 2004: 138)

Aclarando aún más el concepto, Fantova sostiene que si, para los servicios sociales, se toma como referencia la autonomía personal y la integración social, el referente para las prestaciones y actividades del sistema sanitario sería en su momento la enfermedad (y más modernamente, la promoción de la salud) y el referente en la rama educativa sería el aprendizaje. Pero alerta también de la debilidad de esta rama específica de la protección social debida, principalmente, a su juventud:

Si nos fijamos, ni el aprendizaje se obtiene sólo o fundamentalmente en las instituciones educativas, ni la salud es el resultado, principalmente, de la asistencia sanitaria, ni el desenvolvimiento autónomo e interacción social lo desencadenan, principalmente los servicios sociales. Sin embargo, tales fenómenos (la salud, el aprendizaje, la autonomía, la integración) son tan importantes que se han configurado y desarrollado en prácticamente todas las sociedades sistemas formales de servicios, ramas estructuradas de actividades que se orientan a su consecución (...). No obstante constatamos que, en el caso de los servicios sociales, se puede decir cabalmente que se trata de una rama en construcción, frágil, todavía joven y necesitada, por ello, de una atención especial.

(Fantova, 2007: 479)

Los servicios sociales, en tanto que sistema, han pasado a considerarse una rama más dentro de las ramas de la protección social pública (la protección social pública conforma la Política Social del país). Algunos autores lo consideran como el sexto sistema de protección social³.

La expresión “sexto sistema” de protección social se popularizó en España con la publicación de Kahn, A. y Kamerman, S. (1987) y utiliza el ordinal “sexto” en un sentido temporal, en función del momento en que emergen y se consolidan los servicios sociales como sistema, no del momento histórico en el que surgen las necesidades ni tampoco en el sentido de prioridad o importancia de unas necesidades sobre otras.

(Espadas, 2004)

³ Otros autores consideran el recién creado sistema nacional de atención a la dependencia como cuarto pilar del estado del bienestar (junto a la sanidad, la educación y las pensiones). Sin embargo parecen olvidar que este nuevo sistema se inscribe dentro de los propios servicios sociales, ya que es principalmente a través de estos servicios como se accede a las prestaciones para personas en situación de dependencia, como desarrollaremos más adelante.

Sistemas tradicionales de protección social (clasificación de Kahn y Kamerman, 1987)

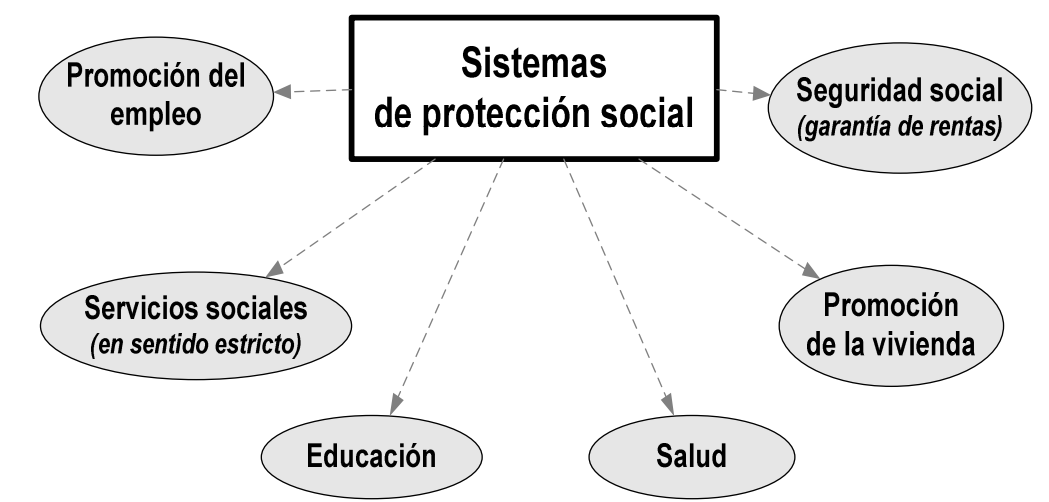


Gráfico n.º 2: Sistemas tradicionales de protección social.
Clasificación de Kahn y Kamerman (1987).
Fuente: Elaboración propia sobre Kahn y Kamerman (1987).

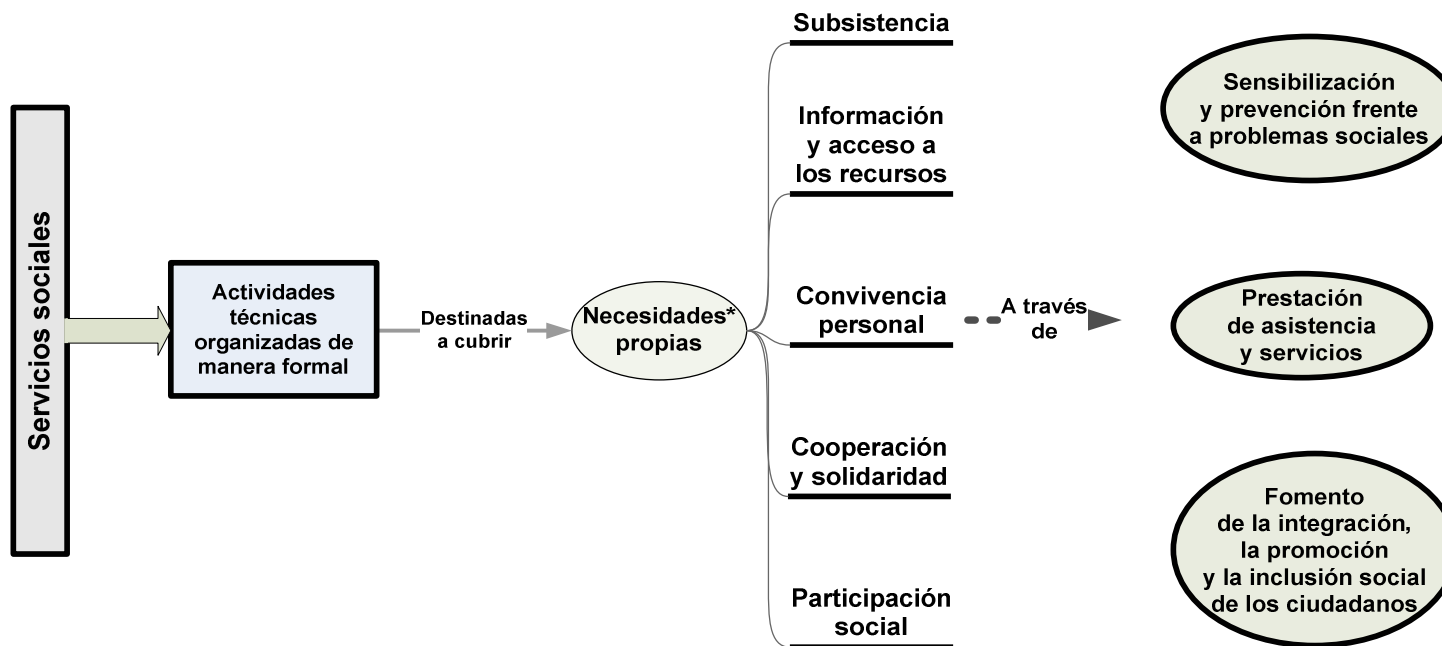
Así pues, ante esta perspectiva, optamos como decimos por trabajar desde el sentido estricto del término, que tratamos de desarrollar en el gráfico n.º 3 de la página siguiente.

2.3.3. Rasgos específicos de los servicios sociales

Los servicios sociales presentan una serie de rasgos específicos que los distinguen de otros servicios públicos y que vamos a intentar desarrollar seguidamente desde diversas fuentes. Según una de las comunicaciones de la Comisión Europea en materia de servicios sociales (2006), estos servicios suelen presentar una o varias de las siguientes características de organización en el conjunto de los países europeos:

- un funcionamiento basado en el principio de solidaridad;
- un carácter polivalente y personalizado que atiende a los diversos aspectos que son necesarios para garantizar los derechos humanos fundamentales y proteger a las personas más vulnerables;
- la ausencia de ánimo de lucro;

Los servicios sociales en su sentido estricto o restringido (también llamados *servicios sociales personales*)



* Necesidades de prevención, asistencia y rehabilitación para quien se vea afectado por ciertos estados de necesidad y/o problemas sociales, favoreciendo la accesibilidad social

Gráfico n.º 3: Los servicios sociales en sentido estricto.
Fuente: Elaboración propia a partir de García Herrero (1988), Bueno Abad (1992) y Espadas (2004).

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

- la participación de voluntarios;
- un profundo enraizamiento en una tradición cultural local; esto se refleja de forma especial en la proximidad que existe entre el prestador del servicio y el beneficiario;
- una relación entre el prestador del servicio y el beneficiario que, siendo asimétrica, no puede compararse con la que existe "normalmente" entre suministradores y consumidores.

Ese principio de solidaridad inherente a estos servicios al que se refiere la comunicación de la Comisión Europea es importante para fundamentar el presente trabajo de investigación, ya que "impone garantizar su prestación en condiciones tendencialmente universales y gratuitas" (Tornos y Galán, 2007: 9). Por otro lado, la vinculación con la dimensión local a la que se refiere la Comisión Europea está claramente presente y determinada en el sistema español, como veremos más adelante.

Grande Esteban (2002: 10) menciona tres características básicas de los servicios sociales: intangibilidad ("puede ser difícil explicar a terceros en qué consisten los servicios - el demandante del servicio puede tener dificultades para expresar sus necesidades - puede ser difícil hacerse comprender"), heterogeneidad ("la producción del servicio depende de cómo interactúen las personas-la calidad del servicio puede verse afectada por factores no controlables por el proveedor del servicio cuando subcontrate prestaciones a terceros-puede que el servicio prestado no se ajuste a lo planificado o comunicado") e inseparabilidad ("demandantes y oferentes participan en la producción del servicio-los servicios generalmente se producen y se consumen simultáneamente-la descentralización de funciones de los trabajadores de organizaciones de servicios sociales es muy importante-la producción masiva de servicios sociales puede ser muy difícil, especialmente los intangibles, pues cada caso puede ser diferente").

Los servicios sociales pertenecen además a la categoría de servicios públicos denominados *personales*, un tipo de servicios que algunos autores sostienen que difieren de los servicios vinculados al territorio y prestados a través de un tercero (como los transportes, el suministro energético, la gestión urbanística), pues se prestan de manera inmediata y se prestan al ciudadano en tanto que miembro de la sociedad.

Las diversas leyes autonómicas han dotado a las Administraciones públicas de unos principios rectores que rigen la prestación de los servicios sociales y que nos sirven para ofrecer más características acerca de su naturaleza. Son principios generales del sistema al ser compartidos por la diversa legislación existente en nuestro país en materia de estos servicios, pese a que luego se puedan observar determinadas diferencias entre las diferentes leyes. Así, por ejemplo, la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid determina los principios que mostramos a continuación en la tabla n.º 5:

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Principios rectores de los servicios sociales públicos en la Comunidad de Madrid	
- Responsabilidad pública	- Globalidad
- Universalidad	- Proximidad
- Igualdad	- Participación
- Solidaridad	- Concurrencia
- Protagonismo de la persona	- Coordinación

Tabla n.º 5: Principios rectores de los servicios sociales públicos de la Comunidad de Madrid.
Fuente: Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

De entre todos ellos, los principios de *universalidad, igualdad y participación* se irán relacionando continuamente entre sí a lo largo de este trabajo.

2.3.4. Los servicios sociales como servicio público y de interés general

El concepto de servicio público comporta un deber de prestación y una responsabilidad pública.

(Tornos y Galán, 2007: 14).

La intervención pública en materia de servicios sociales supone una garantía de atención a ciertas necesidades que representa. Los servicios sociales entendidos desde su sentido estricto pasaron a formar parte en España de los servicios públicos de las Administraciones con la llegada de la democracia, que los institucionaliza, si bien durante el régimen franquista la creación de la Seguridad Social estructura un tipo de protección social pública que se complementa con la de la Iglesia Católica.

Ya en democracia, la Ley 7/1985 de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, afirma que los servicios sociales "son servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales". Por tanto se habla de servicio público y se atribuye a las entidades locales una capacidad en su prestación. Esta ley otorga a los servicios sociales su carácter de servicio público en diversos artículos:

- debido a su interés público (art. 85, cuando se afirma que son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias);
- cuando otorga a las entidades locales la competencia para prestar servicios sociales (art. 25.2);

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

- cuando determina su carácter obligatorio en los municipios mayores de 20.000 habitantes (art. 26.1c).

Este carácter de servicio público ha sido desarrollado posteriormente por la legislación autonómica, refiriéndose a ello mediante el concepto de servicios de *responsabilidad pública*.

La asistencia social como servicio público debe quedar limitada a las actividades prestacionales materiales que, por razones de solidaridad, tratan de conseguir la superación de situaciones de necesidad y la procura del bienestar de la persona, más allá de los servicios públicos tradicionales como la educación, la sanidad, y la seguridad social.

(Tornos y Galán, 2007: 10)

Por otra parte, los servicios sociales también son considerados con la denominación de servicios de interés general. A nivel europeo, podemos ver reflejada dicha consideración en dos documentos:

El *Libro Verde de la Comisión Europea* —presentado por la Comisión en mayo de 2003— al referirse a los servicios de interés general, reconoce que dentro de éstos se incluyen los de naturaleza económica y no económica (entre los que se incluyen los servicios sociales). En este documento marco, se apela al principio de subsidiariedad (reducir la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma) y se determina la competencia de su prestación en las autoridades nacionales, regionales y locales.

Así mismo, en la *Comunicación sobre servicios sociales de interés general* de 2007 de la Comisión Europea se incluyeron dentro de estos servicios de interés general la Seguridad Social, los servicios de empleo y formación, los alojamientos sociales, la protección de la infancia, la atención personal a largo plazo y los servicios de asistencia social.

Sin embargo, pese a su carácter público y al hecho de estar considerados servicios de interés general, los servicios sociales continúan siendo objeto de un debate aún no resuelto con respecto a su consideración como derecho, como veremos más adelante.

La creación concreta de los servicios y el acceso a los mismos puede quedar condicionada a decisiones discrecionales o a las posibilidades económicas (...) el servicio público debe prestarse en principio en condiciones de universalidad, gratuidad y mutabilidad, si bien estos principios son modulados para dirigir las prestaciones a los colectivos más necesitados (...) en todo caso debe reconocerse que los servicios de responsabilidad pública en materia de asistencia social o servicios sociales que crean las Comunidades Autónomas son servicios públicos, en la medida que constituyen la organización de actividades prestacionales de carácter técnico y de responsabilidad pública (sistema), que con el fin de favorecer la cohesión social trata de dar respuesta a necesidades sociales no resueltas por el mercado.

(Tornos y Galán, 2007: 15-19)

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Los servicios sociales son servicios considerados de interés general porque, además de constituirse en un sistema de protección social, suponen un beneficio para la propia sociedad al incidir en otros aspectos tales como la creación de empleo, el aumento de la seguridad ciudadana, la movilización de valores éticos y morales o la participación comunitaria, como sostiene Las Heras (2002).

CONTRIBUCIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES

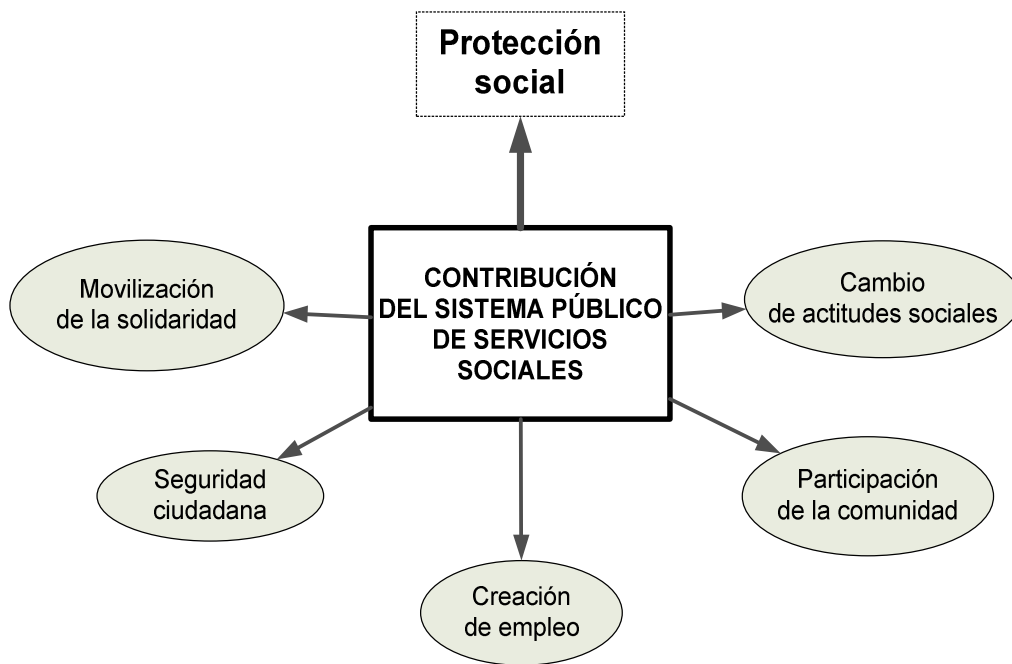


Gráfico n.º 4: Contribución del sistema público de servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia a partir de Las Heras (2002: 47).

2.3.5. Antecedentes históricos de los servicios sociales

El modelo de Bienestar Social se desarrolla en España, al igual que en Europa, a partir de los Sistemas de Protección Social, (dentro de los cuales encontramos el Sistema de Servicios Sociales) surgidos del Pacto Social capital-trabajo/Estado, cuya expresión más significativa son los Sistemas de Seguridad Social para el desarrollo de una protección social centrada en la cobertura de riesgos, en el marco de las condiciones laborales, así como en la protección de los trabajadores y sus familias tanto en su etapa laboral como en las etapas de jubilación y/o invalidez.

(Las Heras, 2002: 42)

En España la acción social pública no religiosa, en relación con la de otros países europeos (como Francia, Alemania o Reino Unido), se inicia más tardíamente, en el siglo

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

XVI. Hasta entonces la Iglesia católica desempeña un papel determinante en la acción social. Y la caridad es el concepto históricamente asociado a este tipo de acción social de carácter religioso.



Ilustración n.º 1: Juan Bautista de La Salle repartiendo pan durante el crudo invierno de 1684-1685, cuadro de Giovanni Gagliardi (1901).

Fuente: www.lasalle.org.

Desde esta época han existido medidas para hacer frente a la pobreza, medidas tanto públicas como privadas: la caridad, la beneficencia privada, la beneficencia pública o la asistencia social.

Las casas de misericordia, la diputaciones de barrio, los asilos, los orfanatos, los hospicios o los centros del Auxilio Social, entre otros muchos, han sido, de forma permanente o puntual, los centros de pobres que han formado parte de nuestra geografía cotidiana, vinculados a instituciones religiosas, políticas o civiles, en diferentes momentos de nuestra historia.

(Fernández García, 2004: 27)

La primera legislación española referida a la acción social data, como decimos, del siglo XVI. “Puede considerarse ya como ley de Beneficencia la dada en Madrid por el

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

emperador Carlos V y su madre la reina Doña Juana en el año de 1528. Se refiere a las casas de San Lorenzo (hospitales de leprosos) y San Antón” (Arenal, 1861).

Ya en el siglo XVI existió un importante debate sobre la legislación del hecho social de la pobreza, debate que se vio reflejado en una famosa discusión pública mantenida durante el reinado de Felipe II entre fray Domingo de Soto (partidario de la no regulación) y el abad Juan de Medina (partidario de localizar y regular la caridad). Las iniciativas modernas transcurrieron por la línea planteada por Medina.

Pero realmente España asume tardíamente la Beneficencia (dirigida casi exclusivamente a las personas indigentes) como componente de la organización del Estado y no es hasta 1849, durante el reinado de Isabel II, cuando se decreta la Ley General de Beneficencia (anteriormente, y durante el trienio liberal, ya había existido una primera Ley de Beneficencia, en 1822, cuando el país se encontraba inmerso en pleno proceso de desamortización de los bienes de la Iglesia). Esta ley, fruto de las revoluciones liberales, situaba la responsabilidad obligatoria del Estado en la Beneficencia por encima de cualquier otra institución, y planteaba de manera regulada la diferencia entre la Beneficencia pública y la privada. De hecho su reglamento ya establecía dos tipos de centros, los públicos y los particulares. Y dentro de los centros públicos, la subdivisión entre centros generales, provinciales y municipales.

Concepción Arenal, en su obra *La beneficencia, la filantropía y la caridad* (1861), hizo un recorrido por la historia de los principales establecimientos de carácter benéfico de nuestro país. En palabras de la autora:

Aunque se note con sentimiento el silencio de la ley en todo lo que se refiere al ramo de Beneficencia, es altamente consolador para el amigo de la humanidad recorrer el largo catálogo de establecimientos piadosos fundados por la caridad de nuestros antepasados. Apenas había villa, por insignificante que fuese, donde no hubiera algún establecimiento piadoso, y hasta en miserables aldeas se hallaban obras pías. Es indudable que por espacio de siglos la Beneficencia estuvo en España a toda la altura que podía estar, dadas las preocupaciones o ignorancia de la época. Provincias hay en que se contaron por centenares las fundaciones benéficas: en una sola ciudad, Sevilla, había sesenta y tantas.

En el siglo XIX surge una nueva forma de pobreza derivada de la revolución industrial y del crecimiento de las ciudades: la pobreza obrera, “un fenómeno nuevo que no era reconducible por el mercado, ni atajable por la acción caritativa o filantrópica, y no podía reducirse a una serie de casos atendibles por las instituciones benéficas públicas. En España la revolución industrial llega con notable retraso, y con ella esta nueva clase de pobreza” (Casado y Guillén, 1997: 146).

Posteriormente, y quizás como reacción de los poderes públicos españoles a estas nuevas formas de pobreza, tiene lugar el nacimiento de instituciones benéficas de carácter filantrópico a finales del siglo XIX, a través de las cuales se sientan las bases de la

política asistencial en España, si bien no se incorporará a una forma pública de acción social hasta 1934 (estas bases pueden simbolizarse en la creación en 1890 de la Comisión de Reformas Sociales (1890) —que en 1903 pasó a convertirse en el Instituto de Reformas Sociales, instituto de estudio generador de numerosa normativa laboral— o en la creación por ley, en 1908, del Instituto Nacional de Previsión, órgano que dará pie a uno de los actuales sistemas de protección social, el de la Seguridad Social). “La Seguridad Social tiene una cobertura social tan amplia (ya que protege a toda la población) que no se podrá comparar a la Caridad ni a la Beneficencia, previstas para situaciones de una franja marginal de supuestos” (Casado y Guillén, 1997: 150).

La República de 1931 verá nacer el término *Asistencia Social*, término que se utilizó en los años previos a la Guerra Civil española por parte del Gobierno central y la Mancomunidad de Cataluña para definir una serie de normas de carácter asistencial. De cualquier manera es un término que conlleva varios significados y que en ningún caso implica la creación de una institución jurídica nueva, siendo posteriormente utilizado también por el Franquismo.

Durante la Guerra Civil española se constituye en el bando nacional el *Auxilio Social*, organización de socorro humanitario que durante el conflicto y posteriormente en la posguerra tendrá un claro protagonismo en la acción social, con un marcado acento religioso e intervención del Estado franquista.

A la Guerra Civil le seguirá una posguerra caracterizada por una situación general de carencia de bienes materiales que persistirá durante casi 25 años, años en los que convivieron esencialmente la ayuda de carácter informal (la familia, las amistades, las influencias) con la omnipresencia de la Iglesia católica. Los servicios sociales de carácter comercial experimentarán un desarrollo moderado, entre los que podemos destacar servicios lucrativos como las guarderías infantiles y las residencias de ancianos. La acción voluntaria se desarrolla entre el mutualismo patronal y diversos movimientos asociativos generalmente controlados por el poder. Existe también en esta etapa una intervención y una presencia de las entidades locales, que nunca han dejado de tener un papel fundamental en la acción social pública.

A finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, como documenta Cerdeira Gutiérrez (1987: 141) se produce un punto de inflexión y nace un nuevo sistema de acción social cuyo modelo predominante será un nuevo modelo de protección social pública que recupera el término *Asistencia Social*, y que ya supone una tendencia evolutiva de superación de la Beneficencia (que estaba dirigida exclusivamente a personas indigentes) ya que extiende su campo de actuación dirigiéndose a personas en situación económica débil, fundamentándose en el principio de subsidiariedad. La principal aportación de la *Asistencia Social* es la de ampliar el concepto de necesidad y por tanto el ámbito de los beneficiarios.

En 1963 se constituye la promoción de un Plan de Seguridad Social buscando consolidar una seguridad social racional y sistematizada.

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Con el Sistema de Seguridad Social aparece por primera vez en nuestro país el término Servicios Sociales como un sistema de previsiones específico diferenciado de la Asistencia Social. (...) Este es el punto nodal revolucionario que servirá de antecedente técnico jurídico-ideológico en la historia de la Acción Social española, en aras de la conformación de un Sistema de Bienestar Social basado entre otros en los Servicios Sociales.

(Cerdeira Gutiérrez, 1987: 143-144)

Con este sistema comienzan a ampliarse las prestaciones hacia la prevención y la readaptación, (además de la asistencia) superándose también con ello los fundamentos en que se basaban la Beneficencia y la Asistencia Social.

Durante la Transición española, se produjo un debate en torno a las características que debían regir el sistema de servicios sociales que se iba a instaurar en nuestro país. Según Humet (2007: 22), las tesis que fluyeron con más intensidad fueron aquellas que abogaron por las siguientes características, elevando la acción social al conjunto de políticas que componen el Estado de bienestar:

- Un sistema universal de servicios descentralizados y regionalizados.
- Basado en una actuación preventiva y desarrollo comunitario que huyera del asistencialismo.
- Que priorizase el impulso y fomento de las relaciones de cooperación entre el sector público y el privado.

Pasos en la evolución de la acción social	
<i>Beneficencia</i>	Acción puntual <ul style="list-style-type: none">— Privada— Asistemática— Represiva— Paternalista
<i>Asistencia social</i>	<ul style="list-style-type: none">— Alguna sistematización— Satisfacción de necesidades— Acción microsocial e individual— Es asumida por los poderes públicos— No se cuestiona el sistema
<i>Bienestar social</i>	<ul style="list-style-type: none">— Acción sistemática y técnica— Acción macrosocial— Mejora de las condiciones sociales y económicas— Ciudadano con derechos— Acción transformadora y con alto grado de compromiso social— Fomento de la participación

Tabla n.º 6: Pasos en la evolución de la acción social.
Fuente: Navajo (2004) a partir de Lama (1990),

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

La España democrática se incorpora al proceso de Bienestar Social mediante la Constitución española de 1978. La base de los principios en los que se asentó el modelo español era el reflejo del modelo europeo frente a las problemáticas sociales. Así, en el Título Primero, que desarrolla los derechos y los deberes fundamentales de los ciudadanos, encontramos en su Capítulo Tercero los principios rectores de la vida social y económica, que otorga a los poderes públicos la facultad y obligación de desarrollar la protección social (artículo 39), la distribución equitativa de la renta y la orientación hacia el pleno empleo (artículo 40), el régimen de Seguridad Social (artículo 41), la integración de los discapacitados (artículo 49), la atención adecuada a la tercera edad mediante la creación de un sistema de servicios sociales (artículo 50).

Problemáticas atendidas desde los servicios sociales públicos



Gráfico n.º 5: Problemáticas asociadas a los servicios sociales.

Fuente: Elaboración propia.

Si bien la Constitución española no se refería de forma específica a los servicios sociales tal y como los conocemos hoy, el desarrollo posterior de la legislación autonómica inspirado en ese modelo europeo dio pie al nacimiento de los denominados *nuevos servicios sociales*, considerándose esta etapa como la de la superación de la Beneficencia y de la Asistencia Social. Esta voluntad de entender de manera distinta a la forma de llevar a cabo la acción social pública realizada hasta entonces parte así mismo de una nueva forma de mirar hacia los problemas sociales: “Las directrices de la política social iniciadas en la década de los ochenta, entienden que las causas de los problemas sociales

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

son multidimensionales y por tanto, enfocan las soluciones desde una perspectiva global e integradora” (Espadas, 2006: 109).

El nuevo modelo pretende, por tanto, implicar a todos los agentes sociales de la comunidad (centros educativos, centros sanitarios, tejido asociativo, policía, etc.) a la hora de afrontar la resolución de esos problemas sociales, introduciendo el concepto de intervención social participativa y respondiendo así a esa perspectiva global a la que se refiere Espadas.

2.3.6. Los servicios sociales como sistema: objetivos y rasgos específicos

Los servicios sociales se ubican en el sector de los servicios junto con otro tipo de servicios públicos, como los pertenecientes a la otras ramas de la Política Social (servicios educativos, asistencia sanitaria, servicios de empleo y acceso a la vivienda, pensiones del trabajo...). Así, según el marco normativo vigente, podemos hablar de un sistema de servicios sociales que, a su vez, formaría parte de un sistema público de protección social del Estado.

La constitución de este sistema en nuestro país tiene lugar en la década de los años ochenta como un sistema integrado dentro de los servicios sociales sectoriales desarrollados en el ámbito de las políticas de seguridad social y asistencia social.

Desde el actual Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actual Ministerio de Trabajo e Inmigración) se definía en 2008 este sistema de la siguiente manera:

El Sistema Público de Servicios Sociales es el conjunto de servicios y prestaciones que, insertándose en otros elementos del Bienestar Social, tiene como finalidad:

- La promoción y desarrollo pleno de todas las personas y grupos dentro de la sociedad para la obtención de un mayor bienestar social y calidad de vida, en el entorno de la convivencia.
- Prevenir y eliminar las causas que conducen a la exclusión y a la marginación social.

Sin embargo, ha sido cuestionado el hecho de que estemos hablando de un verdadero “sistema” como el sanitario o el educativo: “la noción de sistema, cuando se refiere a estructuras creadas por el hombre, suele reservarse para conjuntos de partes interconectados en un régimen de equilibrio y coherencia, circunstancia ésta que no observamos en el complejo de los servicios sociales realmente existentes” (Casado y Guillén, 2001: 40).

De cualquier forma, las Administraciones públicas —a través de la legislación—, así como la mayoría de los estudiosos de referencia, ponen de manifiesto que, al hablar de la acción social de carácter público, estamos hablando de un “sistema”:

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Es un sistema, ya que existen interrelaciones e interdependencias entre los elementos que lo conforman.

(Vilà, 2005: 78)

Las normas autonómicas, ya desde sus inicios, explicitaron su deseo de ser sistema y lo denominaron de esta forma (sistema público de protección social, sistema público de servicios sociales, sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, sistema integrado de servicios sociales, etc.) con el fin de, según señalan algunas leyes en sus exposiciones de motivos, superar la situación anterior de heterogeneidad y dispersión orgánica y administrativa.

(Guillén y Vilà, 2007: 161)

Los servicios sociales constituyen en España un sistema de protección social de reciente implantación en el tiempo, por más que la asistencia social y la acción social tengan una larga e importante tradición histórica, ya que ésta casi siempre ha estado ideológicamente asociada a la beneficencia, institucionalmente fragmentada y constreñida por su discrecionalidad administrativa relativa y su limitado impacto social. Todo lo cual ha redundado en un sector de acción pública residual, de muy baja imagen social y científica y dudosa efectividad social.

(Rodríguez Cabrero, 2004: 187)

Las Heras justifica la importancia que tiene la existencia de este sistema en nuestra sociedad y lo que aporta de forma específica a la propia actuación del resto de los sistemas de protección social:

Los servicios sociales suponen para los ciudadanos un sistema de protección social frente a las situaciones de necesidad referenciadas, que imprime a la protección social, desarrollada clásicamente desde los niveles de asistencia, una proyección cualitativa, al combinarse la asistencia con la prevención y la participación dentro de la sociedad (la participación social).

Esta perspectiva que se ha impulsado en los servicios sociales, aporta a su vez una importante contribución a la seguridad ciudadana por la función preventiva en el tratamiento de la marginación social, que no sólo supone el desarrollo de programas individualizados de inserción social, dirigidos a personas en situación y/o riesgo de marginación, sino a su vez, una proyección comunitaria en el cambio de actitudes sociales, para lograr una convivencia de respeto a las libertades individuales y colectivas y al reconocimiento de las realidades diferenciales y la participación en la sociedad.

Además, los servicios sociales aportan algo mucho más significativo: movilizan la solidaridad y, en consecuencia, contribuyen a armar a los ciudadanos de valores éticos y morales imprescindibles para enfrentarnos al riesgo de la dualidad social que amenaza nuestra convivencia, especialmente en las grandes ciudades.

(Las Heras, 2002: 47)

Este sistema público de servicios sociales responde a una serie de objetivos y se caracteriza por una serie de rasgos específicos. En cuanto a los objetivos del sistema, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actual Ministerio de Trabajo e Inmigración) establecía (2008) los objetivos fundamentales de los servicios sociales:

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

- Desarrollo pleno y libre de los derechos de las personas y los grupos, garantizando su igualdad en la sociedad.
- Garantía en la cobertura de las necesidades sociales, adecuándola, en su caso, a los procesos de cambio de la realidad social.
- Prevención de las circunstancias que originan la marginación, sí como la promoción de la plena inserción de las personas y los grupos en la vida comunitaria.

Entre los principios y objetivos fundamentales que inspiran y orientan al sistema español de servicios sociales, encontramos los siguientes: universalidad e igualdad de derechos; responsabilidad de los poderes públicos en la promoción y en el funcionamiento eficaz de los servicios sociales; personalización; prevención y normalización; integración y cohesión social; proximidad y descentralización; calidad y solidaridad.

La propia configuración y trayectoria histórica y legal del sistema público de servicios sociales español, refleja la existencia de una serie de rasgos que lo caracterizan y que determinan su manera de realizar su función en la sociedad (la existencia de estos rasgos específicos es un factor determinante a la hora de poner en marcha la difusión de los servicios sociales públicos).

Algunos autores han analizado las características más representativas del sistema tal y como es en la actualidad. Muñoz Luque esquematiza (2009: 142) algunas características comunes significativas del sistema español:

- Ha sido desarrollado a partir de leyes con objetivos ambiguos y desmesurados teniendo en cuenta las posibilidades jurídicas y los recursos económicos de las comunidades autónomas.
- Es un sistema complejo, inequitativo y desigual, con una multiplicidad de actores que interactúan en su gestión y desarrollo.
- Se trata de un sistema basado en el factor humano, en prestaciones intangibles y con una financiación económica insuficiente, lo que contribuye a su invisibilidad social.
- Es un sistema de responsabilidad pública, de producción y provisión mixta, con una importante presencia del tercer sector y con una creciente influencia y posicionamiento del sector privado.
- El sistema vive un momento clave, en el que está en juego su consolidación como cuarto pilar del Estado de bienestar, o su absorción y sumisión por el sistema de atención a la dependencia.

Encontramos en la descripción de este autor algunos adjetivos que ofrecen una visión ciertamente negativa del sistema: ambiguo, pretencioso, complejo, inequitativo, invisible. Un sistema que aún no ha terminado de ser definido plenamente. Otro autor como Subirats enmarca (2007: 31) el sistema español de bienestar social dentro del denominado modelo latino de protección social, que se caracteriza por una universalización incompleta, una dualidad entre lo público y lo privado, una comprobación

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

estricta de recursos y unos requisitos de residencia para acceder a las prestaciones. También por la descentralización y la municipalización, y por la existencia de programas categoriales para llevar a cabo sus fines (creando categorías de sectores específicos de usuarios: personas con discapacidad, infancia, mayores, etc.)

Fantova desvela (2003) otras de las características más relevantes del sistema español:

Si tuviéramos que señalar las características de estos servicios sociales que son relevantes para después edificar una reflexión y unas propuestas coherentes sobre su gestión, podríamos decir que nos encontramos ante (Porcel y Vázquez, 1995: 159-160; Ranci, 2001: 34-35)⁴:

- Un sistema de servicios colocado en una situación paradójica por la forma en que su misión esta (in)definida.
- Un sistema de servicios definido como de responsabilidad pública.
- Un sistema proveedor de servicios de alta intangibilidad e interactividad.
- Un sistema semiestructurado y mixto.

Vamos a analizar seguidamente algunos de estos rasgos característicos del sistema que más relación tienen con nuestro estudio.

Indefinición de la misión

La falta de un consenso claro empleado en las definiciones mediante las cuales el sistema define su misión, y la consecuente amplitud de sus objetivos, es uno de sus rasgos más característicos y supone una importante influencia para la difusión del mismo.

La primera característica relevante para la gestión que, desde nuestro punto de vista, tienen, hoy y aquí, los servicios sociales está relacionada con su objeto o misión. Las frecuentes controversias al respecto, tanto escritas en la literatura como habladas en la práctica cotidiana de los servicios, nos invitan, como mínimo, a prestar algo de atención a esta cuestión. A nuestro juicio las definiciones al uso tienen como primera característica, precisamente su indefinición, su amplitud (...) ⁵.

⁴ Fantova hace referencia a 1) Porcel, A., y Vázquez, C. (1995): *La supervisión. Espacio de aprendizaje significativo. Instrumento para la gestión*. Zaragoza, Libros Certeza, y 2) Ranci, C. (ed.) (2001): *Il mercato sociale dei servizi alla persona*. Roma, Carocci.

⁵ El autor señala como ejemplo la ley asturiana de servicios sociales, según la cual corresponde al sistema público de servicios sociales: a) Desarrollar actividades preventivas para promover la autonomía y superar las causas de marginación y de exclusión. b) Promover la integración social de las personas y de los grupos. c) Cubrir carencias y satisfacer necesidades en materia de asistencia social. d) Prestar apoyos a personas o grupos en situación de dependencia. f) Favorecer la participación y el pleno y libre desarrollo de las personas y los grupos dentro de la sociedad, así como el fomento del desarrollo comunitario. Como afirma el propio Fantova,

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Nuestra interpretación es que este tipo de definiciones es la expresión de un sistema social (una sociedad) que intenta encomendar a uno de sus subsistemas (el sistema de servicios sociales) cometidos u objetivos (tales como, por ejemplo, la autonomía o la integración de las personas) que, en el mejor de los casos, sólo podrían ser logrados o alcanzados por el conjunto del sistema. Según nuestro análisis, esto se convierte en una suerte de trampa doble o doble vínculo (Gil Calvo, 1998) que coloca a los servicios sociales en una situación paradójica que puede ser fuente de creatividad y fertilidad pero también de confusión y esterilidad.

(Fantova, 2003)

Desequilibrio territorial y dispersión de políticas

A nivel organizativo y operativo, en España se detectan fuertes desequilibrios territoriales a nivel autonómico, en un sistema en el que, pese a las coincidencias en muchas de las comunidades autónomas, produce una legislación diversa, especialmente en lo referente a la atención especializada.

Podría considerarse como 17 subsistemas contruidos en función de la voluntad política de las autoridades públicas. Así, en función del lugar donde se vive se dispone de unos u otros servicios y equipamientos y también en función de ello la ciudadanía debe participar en mayor o menor medida en el gasto del servicio prestado (...). Cada uno de estos subsistemas combina de forma particular la coexistencia de recursos de titularidad pública y de titularidad privada (...). La fragmentación institucional tan elevada, unida a cierta descentralización, plantea problemas de coordinación entre el nivel de atención primaria y el de atención especializada, observándose cierta discrecionalidad a escala local.

(Subirats, 2007: 32-33)

Aunque la normativa regional ha ido avanzando mucho en los últimos años y se han ido generalizando y extendiendo las prestaciones sociales, la oferta de servicios sociales presenta todavía una heterogeneidad muy grande por comunidades autónomas. También en materia de actuaciones encaminadas a prevenir la exclusión social y a luchar contra la pobreza, las comunidades autónomas han realizado esfuerzos económicos diferentes, en la medida también en que los colectivos afectados presentan una desigual implantación territorial.

(Utrilla, 2007: 143)

La descentralización experimentada por los servicios sociales en la democracia ha venido acompañada de una falta de medidas de coordinación eficientes, lo que se traduce en una dispersión de políticas a nivel regional en la que se superponen programas y se solapan unas instituciones con otras. Con un protagonismo común de las Administraciones locales.

Retomando el repaso histórico al desarrollo del sistema, cabe señalar que el conjunto de leyes autonómicas sobre los servicios sociales aboga, en su gran mayoría, por el principio de subsidiariedad, situando la gestión de los

“parece francamente difícil encontrar una sola actividad humana que no pudiera encajar en esta definición”.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

servicios sociales en el ámbito local, dada su mayor capacidad para ajustar la respuesta de los poderes públicos a las necesidades sociales de la población.
(Subirats, 2007: 25)

Cada comunidad autónoma ha estructurado una cartera de servicios similar en lo que respecta al primer nivel de atención, los denominados servicios sociales de base, atención primaria o comunitarios, pero diferente en lo que respecta al nivel especializado.

(Muñoz Luque, 2009: 142)

Sistema restringido y poco flexible

Otra característica del sistema español es que, como defiende Subirats (2007), es un sistema público restringido, debido a que en el conjunto de las leyes autonómicas que desarrollan el sistema de servicios sociales se contempla la existencia de la oferta privada y no lucrativa sin que ello implique una ordenación o establecimiento de pautas de cooperación entre ambos sectores; una situación que, unida a la falta de voluntad política de los gobiernos autonómicos de establecer una garantía efectiva de reconocimiento de determinados derechos de los ciudadanos (vinculados con la disponibilidad permanente de prestaciones frente a determinadas necesidades sociales), da lugar a la configuración de un sistema disminuido.

De esta forma, este sistema restrictivo y excesivamente focalizado deja a un importante número de personas en situación de vulnerabilidad y sin capacidad para poder acceder al mismo: “El bajo nivel de cobertura, junto con la estigmatizadora prueba de medios y el selectivismo en el sistema, restringe en un grado importante el uso de los servicios sociales a la población en situación de privación al límite de la subsistencia” (Subirats, 2007: 17). Un sistema que parece estar a la espera de poder escalar a otro nivel superior en cuanto a la capacidad y a la calidad de las prestaciones que puede llegar a desarrollar.

El todavía joven sistema de servicios sociales sigue actuando marginalmente y con una oferta muy escasa y limitada, sin haberse producido el salto cualitativo y cuantitativo de la extensión de sus prestaciones al conjunto de la población. Un proceso económicamente costoso pero socialmente rentable, porque los beneficiarios seríamos toda la población, todos los ciudadanos y ciudadanas, al margen de la renta económica de cada uno de nosotros y siempre bajo prescripción social.

(Fernández García, 2004: 39)

Esta limitación afecta a la propia capacidad de universalizar plenamente el sistema, y supone que estos servicios parezcan finalmente dirigirse a unos destinatarios específicos con unos rasgos concretos, rasgos que sin embargo pueden ser diversos y cambiantes, todo en función de la evolución de la realidad social (lo que requiere de una elevada capacidad de adaptación del propio sistema al entorno tanto en términos organizativos como de gestión y financiación).

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Esta es una cuestión central: los servicios sociales españoles, en su praxis actual, pese a dirigirse teóricamente a todos los ciudadanos, no son *de facto* universales: hay unos beneficiarios que acceden a ellos a través de determinados requisitos de acceso y control, quedando fuera otros usuarios potenciales, a diferencia, por ejemplo, del sistema educativo o del sistema de salud.

La cuestión de la universalización de estos servicios es un debate antiguo (dentro de la antigüedad relativa del sistema) con mucha fuerza en la actualidad, y determinante en nuestra investigación. “Sólo el 10 % de la población española se beneficia actualmente de unos servicios que deberían ser universales, según los principios que vienen recogidos en todas las leyes autonómicas de servicios sociales” (Fernández García, 2004: 37).

Así, el sistema actual se muestra como un sistema limitado tanto para resolver antiguas problemáticas como para responder a nuevos problemas sociales. En este sentido se señala que los poderes públicos han mostrado una falta de flexibilidad para ofrecer respuestas adecuadas a las nuevas demandas heterogéneas y cambiantes que corresponden a una sociedad cada vez más compleja, convirtiéndose las Administraciones locales en las principales ejecutoras del sistema pero sin los recursos idóneos para poder ofrecer esas respuestas convenientemente.

Sistema estigmatizado

Igualmente, el sistema de servicios sociales públicos español ha tenido que hacer frente tradicionalmente a la concepción asistencialista de este tipo de servicios que viene de la propia historia la asistencia social española y que vincula fuertemente estos servicios con la pobreza y la caridad.

Esta realidad ha estado presente en los servicios sociales públicos españoles desde su misma configuración, y superar esta mentalidad ha llegado a convertirse en uno de los objetivos más urgentes para normalizar estos servicios entre la sociedad. Sin embargo este objetivo parece no sólo no haberse podido alcanzar, sino que además algunos actores involucrados en el sistema parecen haber alimentado el que este hecho siga siendo así. “Se denota una fuerte persistencia en muchos sectores políticos y sociales de relacionar los servicios sociales con el sistema tradicional de beneficencia y, además, esta percepción ha sido trasladada a la opinión pública” (Subirats, 2007: 26).

Efectivamente los servicios sociales se identifican de manera frecuente —tanto por parte de determinados sectores políticos como por parte de la propia opinión pública—, con determinados colectivos desfavorecidos, casi de forma exclusiva. Esto contradice el espíritu y la letra con que nace el sistema a partir de la llegada de la democracia, pero puede ser una consecuencia de su propio desarrollo.

Este no es un buen camino porque en primer lugar, los asuntos que abordan los servicios sociales no siempre están vinculados a las circunstancias peculiares de los colectivos indicados (...) en segundo lugar, los servicios

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

sociales no son la misma cosa que las acciones en favor de los colectivos evocados porque en ellas intervienen también otras ramas sociales.

(Demetrio Casado, 2007b: 43)

Infradotación de recursos

Navarro (2006: 34) sostiene que el Estado de bienestar español de los primeros años del S. XXI se caracteriza por su escaso desarrollo, siendo uno de los más retrasados de la Unión Europea. A nivel económico este dato se vería reflejado en la dotación de recursos con que cuenta en la actualidad el sistema español.

Así, al referirnos a los equipamientos y los recursos de los que disponen las Administraciones públicas para atender la cuestión de la inclusión social, los servicios sociales españoles se caracterizan por una notable infradotación de recursos financieros y humanos, que parece originarse en una falta de recursos estables.

La oferta pública de servicios sociales española, en global, es muy reducida, situándose por debajo de la media europea, por lo que una alta proporción de la asistencia recae en la familia y en las redes sociales de proximidad (...) con una coordinación y concertación de políticas entre el sector público y el privado relativamente débil.

(Subirats, 2007: 32)

Esto, posiblemente, es debido a la tradicional escasa valorización política e institucional del área. También influye la forma de entender la familia como *colchón social* en la cultura latina y mediterránea. De cualquier forma, esta infradotación de recursos se convierte en uno de los elementos que más debilitan el sistema.

Además el sistema se enfrenta en la actualidad a un importante aumento de la demanda frente al sostenimiento de la oferta, fruto de la propia evolución de la sociedad española, al que podemos añadir la actual situación de crisis económica.

La realidad social actual y los cambios sociales reflejan un aumento de la demanda de los servicios sociales: el cambio de roles en la relación hombre-mujer, los cambios en el modelo de estructura familiar, los cambios demográficos, los cambios en la convivencia social o los cambios sociales y culturales derivados de los movimientos migratorios. Estos cambios apuntan claramente a la expansión de la demanda de servicios sociales, a la vez que una carencia de estructuras para hacer frente a los retos que se plantean.

(Las Heras, 2002: 62)

Otra característica que queremos destacar vinculada a la dotación de los recursos del sistema, tiene que ver con que el sistema español es un sistema de provisión gratuita pero basado en la comprobación de medios estricta y formal. Este hecho, que limita el acceso universal a los servicios sociales, unido a la infradotación de los recursos, hace que se deje un amplio campo de intervención al sector privado, lucrativo y a la iniciativa comunitaria. Además, las Administraciones locales han ido asumiendo *de facto* una parte cada vez mayor de la carga presupuestaria de los servicios sociales, pese a que la legisla-

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

ción general establece un reparto equilibrado de esta carga entre el conjunto de las Administraciones públicas. “A la escasa financiación del sistema cabe añadir la tendencia tanto del gobierno central como de los autonómicos de reducir su esfuerzo presupuestario, recayendo progresivamente en mayor proporción en los gobiernos locales” (Sarasa y Obrador, 1999).

Sistema excesivamente burocratizado

El aparato administrativo —necesario en cualquier sistema de servicios públicos y no menos necesario en este sistema— es visto frecuentemente como un obstáculo para llevar a cabo la intervención social: obstáculo no simplemente para el ciudadano, sino también para quien interviene de manera profesional.

Una de las partes más visibles del trabajo de los profesionales de la intervención social son las tareas relacionadas con la gestión de recursos. No obstante, la burocratización es algo inherente a la Administración pública.

Esta característica, como decimos, no sólo puede ser vista como un obstáculo desde los profesionales de la intervención, sino también desde las personas que son objeto de la intervención.

Una de las funciones del trabajador social es la de facilitar el acceso a los recursos sociales puesto que, es frecuente que la incapacidad para manejarse en el intrincado engranaje administrativo sea el motivo que lleva a las personas a presentar una demanda de ayuda.

(Puñal Romarís, 2004, 521)

En definitiva, hablamos de un sistema de protección social específico y diferente al resto, con unas características concretas en cuanto a su historia y a su organización. También en cuanto a su desarrollo. En Subirats (2007: 29) encontramos en este sentido la siguiente sentencia que describe de forma esclarecedora la realidad del sistema y su posición frente al resto de los sistemas de protección social:

Un régimen con un alto grado de descentralización en el que están presentes el gobierno central, los gobiernos autonómicos y los consistorios municipales. Un grado todavía importante de beneficencia y una oferta insuficiente que el sector público no tiene capacidad de potenciar. En comparación con los otros sistemas que configuran el modelo público español de estado de bienestar como es el sanitario o el educativo, el desarrollo de los servicios sociales, tanto en el ámbito legislativo como organizativo o presupuestario, es mínimo ocupando una posición secundaria y subordinada al conjunto de la protección social.

Algunos rasgos del sistema público de servicios sociales español

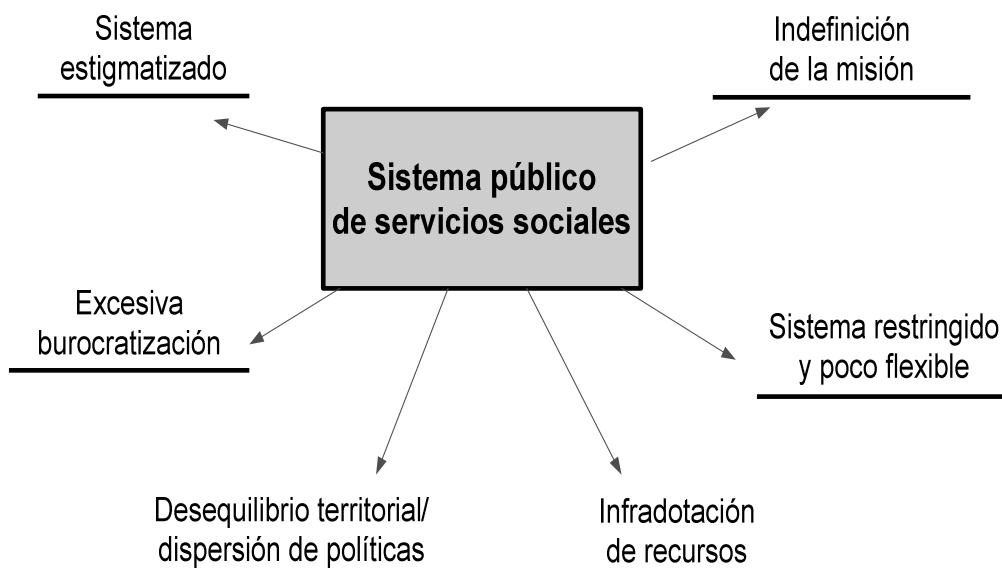


Gráfico n.º 6: Algunos rasgos del sistema público de servicios sociales español.
Fuente: Elaboración propia.

2.3.7. Actores del sistema público de servicios sociales

Identificamos a continuación algunos de los principales actores que intervienen en el sistema público de servicios sociales: la Administración pública, la empresa privada, las entidades del tercer sector (el sector no lucrativo) y la propia ciudadanía que hace uso de los servicios sociales públicos.

Sancho (1999: 27) identifica las siguientes organizaciones concurrentes en la prestación de los servicios sociales:

- a) Las instituciones centralizadas de las grandes Administraciones públicas (ministerios, departamentos o consejerías de las comunidades autónomas o las estructuras centrales de las Administraciones locales).
- b) Órganos de gestión desconcentrada de las grandes Administraciones públicas, órganos que en muchas ocasiones presentan una cierta autonomía funcional en sus procesos de gestión.

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

- c) Organismos con personalidad jurídica propia que, aun desarrollando funciones públicas, adoptan tanto en sus sistemas de contratación como en sus formas de gestión económica ciertas características de gestión privada.
- d) Instituciones públicas con forma jurídica de sociedad mercantil (por un lado las que presentan capital de titularidad pública y, por otro, las sociedades de economía mixta, en cuyo capital existe representación pública y privada —y con gestión netamente privada—).
- e) Organismos no gubernamentales, ONG's, el sector del voluntariado que ha tratado de llenar algunos de los vacíos que el mercado y los Gobiernos han dejado en el suministro de bienes y servicios colectivos.
- f) El sector privado empresarial que gestiona servicios públicos en distintos regímenes jurídicos (como la concesión administrativa, la contratación o la externalización de la gestión) Aquí nos situaríamos en un entorno de mercado, que actúa bajo directrices de la Administración en el desarrollo e implementación de actividades públicas.
- g) El sector empresarial, que actúa con lógicas y formas de gestión enteramente de mercado.

2.3.7.1. La Administración pública: organismos y equipamientos

Varios organismos públicos tienen una estrecha relación con el sistema público de servicios sociales español. Así, el Instituto para las Migraciones y los Servicios Sociales (IMERSO) es el organismo público dependiente del actual Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (con rango de Dirección General) que realiza actuaciones de acción social dirigidas a personas mayores, refugiados, asilados e inmigrantes, y discapacitados.

Por su parte, el Instituto de la Mujer realiza actuaciones en el ámbito de la mujer y el Instituto de la Juventud (INJUVE) en el ámbito de la juventud. Así mismo, el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte ejerce un protectorado sobre la corporación ONCE (Organización Nacional de Ciegos Españoles) y sobre la institución Cruz Roja Española.

Luego tenemos las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales y las municipalidades. Muchas de las competencias en materia de servicios sociales están transferidas a las comunidades autónomas. Casado y Guillén (2001: 213) relatan el papel que desarrollan las comunidades autónomas en el sistema. Estas Administraciones, en todas sus leyes constitutivas de servicios sociales, declaran su competencia exclusiva en algún servicio social especial al menos (identificado normalmente con su campo de aplicación (juventud, tercera edad, ocio, desarrollo comunitario...)). De hecho, todas ellas optaron en su momento por la competencia exclusiva que, en materia de asistencia social,

les brindaba la Constitución española, lo que, para estos autores, vendría a suponer por un lado la descentralización política de los servicios sociales, pero por otro la práctica imposibilidad de hacer efectivo el principio de igualdad que proclama la Constitución (en los artículos. 1.1 y 9.2) en la rama que estamos considerando.

Se formula en la mayor parte de las leyes autonómicas el principio de responsabilidad pública, unido al compromiso adquirido por los poderes públicos para garantizar a la población el derecho a los servicios sociales. Bajo diversas fórmulas, nos encontramos con los principios de igualdad y universalidad, también el de prevención (prevención de las causas de los problemas sociales), el de solidaridad (inspirando unas relaciones sociales tales que eviten las situaciones de marginalidad), el de la integración, el de descentralización (que privilegia la importancia del municipalismo en la prestación de estos servicios) y el de participación ciudadana, el de planificación (mediante la cual se pretende racionalizar la asignación de los recursos) y el de la globalización (en el sentido de considerar a las personas usuarias de los servicios sociales de modo integral y no solo en la faceta inmediatamente relacionada con la ayuda que demanda).

En cuanto al régimen local de los servicios sociales, la Constitución de 1978 no dice cuál debe ser el papel de la Administración local (provincias, municipios, cabildos o consejos insulares, mancomunidades, comarcas, etc.) en relación con los servicios sociales, sin embargo la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local determina la obligatoriedad de los municipios mayores de 20.000 habitantes de desarrollar y realizar la prestación de los denominados servicios sociales generales o de atención primaria (como hemos visto al hablar de los antecedentes del sistema, la acción social pública ha tenido históricamente una gran vinculación con el nivel local de gobierno). Posteriormente desarrollaremos más en profundidad la legislación referida a los servicios sociales.

Las Administraciones públicas ofrecen una serie de equipamientos para desarrollar y llevar a cabo sus servicios sociales: Centros de Servicio Sociales, Centros de Día, Residencias... Un Centro de Servicios Sociales público (tal y como lo entendemos hoy en día) es un equipamiento de carácter comunitario dotado de los equipos técnicos incluidas las unidades de trabajo social y los medios necesarios que dan soporte a las prestaciones básicas. Tiene una serie de recursos materiales (ej.: edificios), humanos (ej.: personal), financieros (ej.: dinero) y técnicos (ej.: libros, ordenadores...). Por las prestaciones que lleva a cabo actúa sobre la población de la zona en que se establece, pudiendo beneficiarse todo individuo que lo necesite de forma colectiva o individual, ofreciendo información y asesoramiento, ayuda a domicilio, alojamiento, actividades de fomento y apoyo al voluntariado y grupos de autoayuda, y prevención de la marginación e inserción social.

Bueno Abad estableció (1988: 99-164) un listado con los equipamientos públicos vinculados a finales de los años ochenta con los servicios sociales. Muchos de los servicios que aparecen en la siguiente tabla ya han modificado su denominación (por

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

ejemplo, podemos señalar que la expresión *minusvalía* es actualmente un término en desuso, sustituyéndose por la expresión *personas con discapacidad*⁶) y han surgido otros nuevos servicios y equipamientos. No obstante, hemos decidido incluir la tabla para ofrecer una perspectiva general del trabajo de las instituciones públicas españolas en materia de servicios sociales, y desde una visión de síntesis:

Equipamientos de servicios sociales públicos y tipos de usuarios	
<i>Tipo de servicio</i>	<i>Usuarios</i>
<i>Equipos Base en Centros Sociales</i>	Todos los ciudadanos
<i>Equipos de Atención Preferente</i>	Toda la población del barrio
<i>Centros de Integración Sociolaboral</i>	Un mínimo de un 55 % tiene que estar adscrito a programas de reinserción social
<i>Centros de Recepción</i>	Infancia
<i>Hogares para jóvenes</i>	Jóvenes de 14 a 18 años
<i>Residencias Infantiles</i>	Menores de 0 a 16 años
<i>Residencias para menores</i>	Menores atendidos de 6 a 16 años
<i>Familias Educadoras</i>	Menores en situación familiar desestructurada o sin familia natural
<i>Centro de Día-Centro Abierto</i>	Menores de 14 a 18 años
<i>Hogares-Tercera Edad</i>	Personas mayores de 60 años o jubilados de menor edad
<i>Residencias de Tercera Edad</i>	Personas mayores de 60 años
<i>Residencias asistidas</i>	Ancianos de más de 60 años incapacitados que precisan de asistencia continuada y que por su problemática concreta no pueden ser atendidos en sus propios domicilios
<i>Centro de Recuperación Minusválidos Físicos (CRMF)</i>	Minusválidos físicos con grave alteración
<i>Centro de Atención a Minusválidos Físicos</i>	Minusválidos físicos con grave alteración

⁶ Al respecto del estilo que se debe emplear a la hora de escribir y nombrar colectivos y otras cuestiones vinculadas con la temática social, hay un trabajo de referencia realizado por el periodista Fernández Iglesias: *Guía de estilo sobre discapacidad para profesionales de los medios de comunicación*, publicado por el Real Patronato sobre la Discapacidad y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el año 2006.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Equipamientos de servicios sociales públicos y tipos de usuarios	
<i>Tipo de servicio</i>	<i>Usuarios</i>
<i>Minirresidencias para Minusválidos Profundos</i>	Personas que no tengan posibilidad de atención en el medio familiar y tengan muy deterioradas sus capacidades de autonomía
<i>Centro de Estimulación Precoz</i>	Cualquier niño con disfunción, personas con Parálisis Cerebral, Cromosomopatía, trastornos profundos de desarrollo y todos los niños de alto riesgo
<i>Centros de Atención Educativa Especializada</i>	Niños gravemente afectados, que dificultan su posible integración en la escuela ordinaria
<i>Aula de Educación Especial</i>	Niños que estén integrados en el centro y que necesiten estos tratamientos
<i>Centro Ocupacional</i>	Personas minusválidas que tuvieran posibilidades de ejecutar actividades y relacionarse
<i>Centros Especiales de Empleo</i>	Discapacitados con un grado de discapacidad igual o superior al 33 %
<i>Dispensarios</i>	Cualquier persona en situación de dependencia de drogas
<i>Centros Urbanos o de Día</i>	Toxicómanos que acepten un proceso de tratamiento y rehabilitación
<i>Comunidades Terapéuticas</i>	Toxicómanos y aquellas personas cuyo diagnóstico psicosocial aconseja ingresar en la Comunidad
<i>Unidad de Desintoxicación Hospitalaria</i>	Aquellas personas que necesitan para su desintoxicación de un internamiento en un ámbito hospitalario
<i>Comedores Sociales</i>	Aquellas personas en situación de carencia alimentaria, y también aquellas que requieran de un apoyo para alimentación básica de la familia
<i>Albergues</i>	Cualquier persona con necesidad de albergue
<i>Casas de Acogida para Mujeres Maltratadas</i>	Mujeres y niños
<i>Minirresidencia Materno-Infantil</i>	Mujeres y niños
<i>Gabinetes Municipales Sociopsicopedagógicos</i>	Todos los niños escolarizados de 0 a 18 años, y también usuarios de Servicios Sociales que requieran un apoyo sociopsicopedagógico
<i>SPES (Servicio Psicopedagógico Escolar)</i>	De 0 a 18 años

Tabla n.º 7: Equipamientos de servicios sociales públicos y tipos de usuarios.
Fuente: José Ramón Bueno (1988).

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

2.3.7.2. El sector privado en los servicios sociales

La actividad que realizan los servicios sociales se ha prestado desde sus orígenes en concurrencia con el sector privado. Público y privado concurren, pero no compiten. La calificación de los servicios sociales como servicio público no pretende, por tanto, imponer reserva alguna.

(Tornos y Galán, 2007: 19)

Partimos en este punto desde la idea de entender el mercado como un medio para la adquisición de bienes y servicios, y por ello enfatizar su importancia en la satisfacción de las necesidades humanas. Los servicios sociales en su vertiente privada suponen el ofrecimiento de un tipo de producto no convencional en condiciones de mercado que, por lo tanto, puede responder a diversas variables comunicativas. La lógica de actuación del mercado hace presuponer que el objetivo final sea la búsqueda del máximo beneficio económico por parte de la empresa privada, y el máximo interés público en la empresa pública.

Una empresa privada prestadora de servicios sociales es una entidad de tipo lucrativo que ofrece una determinada serie de servicios especializados, mediante el trabajo de un personal especializado. Generalmente ofrece una prestación de estos servicios sociales que muchas veces la Administración pública no puede procurar, sin cuestionar por ello la responsabilidad pública del sistema.

Este tipo de entidades necesitan obtener al final de cada ejercicio un determinado beneficio económico. Formalmente, la oferta privada de servicios sociales es de tipo universal, pero observada desde el punto de vista material, sólo tienen acceso real a ella quienes pueden satisfacer el precio por el que se tasa la prestación o servicio.

El sistema público de servicios sociales se caracteriza por tener una gestión mixta, perteneciendo, como decimos, a la responsabilidad pública la garantía de los derechos y prestaciones que reconoce. “Este sistema se configura como sistema público de gestión mixta, lo que implica gestión compartida, en determinados niveles de la prestación de servicios, bajo responsabilidad, control y seguimiento de las administraciones públicas que contratan o subvencionan los servicios de acuerdo a las cláusulas técnicas y administrativas establecidas” (Las Heras Pinilla, 2002: 49). Es decir, ha de preservarse siempre la naturaleza pública del servicio, ya que no es el mercado el que lo produce, sino la política social bajo responsabilidad de los poderes públicos. A este respecto, Tornos y Galán explican cómo se organiza la concurrencia entre el sector público y el privado:

Con relación a las actividades privadas que materialmente tengan también un contenido asistencial, la Administración ejercerá un poder regulador más o menos intenso, utilizando por lo general la técnica de la autorización reglamentada, pero se trata de actividades prestacionales que no son responsabilidad de la Administración.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Por tanto, entendemos que los servicios sociales son servicio público cuando retrata de las actividades prestacionales que la Administración se compromete a organizar y a prestar de forma directa o indirecta, incluyéndolas dentro del sistema público. Las actividades reglamentadas serán las prestaciones sociales que realice el sector privado fuera del sistema de responsabilidad pública, en virtud de autorización y bajo inspección administrativa.

(Tornos y Galán, 2007: 20)

Los servicios sociales son objeto de la iniciativa privada, pero su forma de mostrarse como tales no es tan clara, ya que esta presencia se da en muchos casos de modo disgregado o mezclado con los servicios públicos. Así, la iniciativa privada mantiene y/o gestiona numerosos servicios sociales (frecuentemente ligados a los sanitarios, como los servicios de atención a personas mayores o a personas seropositivas, rehabilitación de personas drogodependientes, logopedia, etc.). “Los servicios sociales que parten de la iniciativa privada tampoco son objeto de operaciones de información que los identifiquen como conjunto, ya que suelen publicitarse identificando la prestación que ofrecen y la entidad que la provee)” (Casado y Guillén, 2001: 259).

La iniciativa comercial, por el principio de lucro que la mueve, ofrece los servicios sociales para los clientes capaces de pagarlos. En nuestra sociedad, la capacidad de adquirir servicios sociales por precio está muy extendida, pero a su vez se está produciendo una notable expansión de la oferta pública y voluntaria.

Una de las distinciones básicas es, precisamente, ésta, referida a la posibilidad que tienen las empresas privadas de definir con carácter excluyente y discriminante aquel segmento o grupo de clientes a los cuales se dirigen. Así, una empresa de servicios puede decidir centrar su estrategia de negocios sobre aquel grupo social con mayores capacidades económicas y a partir de aquí diseñar un servicio cuyo coste sólo pueda ser asumible por personas que estén incluidas en ese grupo.

A este respecto, mostramos una esclarecedora tabla con criterios de diferenciación entre los ámbitos público y privado (tabla n.º 8): El autor de esta tabla afirma que en los estados occidentales modernos se detecta una tendencia a aumentar la interdependencia entre lo privado y lo público, introduciendo cada vez más las organizaciones públicas (aunque de forma parcial) criterios de mercado en la gestión de sus servicios, y a su vez, las organizaciones privadas participan de forma creciente mediante diversos mecanismos en la provisión de servicios públicos. “Esta tendencia nos lleva a identificar un *continuum* de tipos organizativos: desde aquellos cuyo funcionamiento utiliza elementos típicamente públicos, a aquellos otros que desarrollan su actividad a partir de criterios característicamente privados” (Sancho, 1999: 26-27).

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Criterios de diferenciación entre los ámbitos público y privado		
<i>Criterio diferenciador</i>	<i>Entorno público</i>	<i>Entorno privado</i>
<i>Finalidad</i>	Interés público	Beneficio económico
<i>Definición de objetivos</i>	Compleja, política	Clara, económica
<i>Evaluación</i>	Compleja, político	Clara obtención de beneficios
<i>Asignación de recursos</i>	Sistema representativo	Mercado
<i>Principios de acción</i>	Legalidad, justicia, igualdad, equidad	Libertad dentro de la legalidad
<i>Forma de actuación</i>	Procedimental	Libertad de acción
<i>Gestión de recursos humanos y financiera</i>	Rígida	Flexible
<i>Control</i>	Representativo y judicial	Mercado y judicial
<i>Potestades de actuación</i>	Privilegios específicos	Sin privilegios especiales
<i>Visibilidad externa</i>	Alta	Media

*Tabla n.º 8: Criterios de diferenciación entre los ámbitos público y privado.
Fuente: Sancho (1999: 26).*

2.3.7.3. La iniciativa social y el tercer sector: entidades, movimientos no lucrativos, participación social y voluntariado

Nuestra sociedad se caracteriza por la existencia de tres grandes sectores implicados en el desarrollo de la acción social: el sector público, el sector privado y el sector no lucrativo, denominado también el tercer sector. Debemos hablar por ello de los diversos movimientos y organizaciones sociales de carácter no lucrativo ni gubernamental, ya que muchos de ellos en forma de asociaciones, fundaciones (u otro tipo de organización), como acabamos de ver, actúan también como entidades prestadoras de servicios públicos.

La dificultad para definir y delimitar el concepto tercer sector viene dada, en parte, por la relativa juventud del término y su reciente configuración como campo de estudio, pero también por la variabilidad de las realidades a las que responde, la heterogeneidad de las organizaciones en que se materializa y la riqueza y diversidad de sus modos de acción.

Si revisamos el concepto, autores como Ugo Ascoli señalan que fue el sociólogo estadounidense T. Leavitt (1973) quien comenzó a denominar tercer sector al conjunto de organizaciones que venían ejerciendo importantes tareas,

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

especialmente en el campo del bienestar, que no pertenecían a la esfera del Mercado ni a la del Estado.

(Espadas, 2006: 32)

Las asociaciones, fundaciones y otras entidades voluntarias producen prestaciones y actividades de servicios sociales mediante estructuras técnicas y organizativas muy diversas. Existe una heterogénea tipología jurídica referida a todas las entidades que lo integran. Aquí podemos ver una clasificación bastante completa de esa diversidad de entidades elaborada desde el portal web *iniciativasocial.net*:

Clasificación de entidades del tercer sector
<ul style="list-style-type: none">— Organizaciones religiosas— Organizaciones relacionadas con el trabajo-sindicatos, organizaciones profesionales, mutualidades, etc.— Organizaciones relacionadas con la instrucción— Fundaciones— Organizaciones culturales— Organizaciones de servicios— Organizaciones sociales— Organizaciones relacionadas con la sanidad— Organizaciones benéficas— Organizaciones políticas— Organizaciones de masa organizadas

Tabla n.º 9: Clasificación de entidades del tercer sector.
Fuente: *www.iniciativasocial.net*.

Muchas de estas entidades tienen su origen en las últimas décadas del franquismo como movimientos de protesta y de reivindicación, adaptándose en el período democrático para convertirse en prestadoras directas de servicios.

En la etapa preconstitucional, el asociacionismo tuvo exclusivamente una función reivindicativa ante las instituciones. En la etapa democrática, se ha consolidado ya el trabajo de las ONG's sobre la base de la corresponsabilidad entre sociedad e instituciones. El sistema de servicios sociales ha contribuido notablemente a ello, facilitando a las ONG's financiación y asistencia técnica para el desarrollo de programas, que son cauce para dar apoyo institucional a las iniciativas sociales.

(Las Heras, 2002: 54)

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Estas organizaciones del tercer sector desempeñan también un importante papel en la promoción de acciones de sensibilización y participación social en sus ámbitos de actuación.



*Ilustración n.º 2: Campaña "Yo me centro en los buenos tratos" de la Asociación de Vecinos La Corrala (Madrid) en colaboración con el Ayuntamiento de Madrid.
Fuente: Asociación de Vecinos de La Corrala (Madrid).*

Hay entidades (como Cruz Roja o Cáritas) que intervienen en varias ramas funcionales (educación, sanidad, empleo, prestaciones económicas, vivienda social, servicios sociales). "Objetivamente, tales organizaciones están en las mejores condiciones para globalizar las necesidades de sus usuarios y articular racionalmente las prestaciones que demandan" (Casado y Guillén, 2001: 266).

Un estudio del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA)⁷ apuntaba en el año 2000 unas cifras que reflejan la importancia del sector no lucrativo en España a finales del

⁷ Ruiz Olabuénaga (dir.) (2000), *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Fundación BBV-Documenta.

siglo XX como un sector pujante y con una presencia más que notable en el desarrollo los servicios sociales:

En el año 2000, España contaba con más de 250.000 organizaciones no lucrativas, cerca de 26 millones de cuotas, unos 11 millones de personas asociadas, un millón de voluntarios que dedicaban más de cuatro horas semanales a colaborar en las actividades del sector, más de 475.000 empleos remunerados a tiempo completo y unos gastos operativos que suponen el 4 % del PIB.

La dimensión económica de sector no lucrativo español es comparable a la de sus homólogos en otros países europeos, como Francia, Alemania, Finlandia y Austria, aunque sensiblemente menor que la que alcanza en Holanda, Irlanda, Bélgica o los Estados Unidos de América. Como ocurre en otros países de Europa occidental, el sector no lucrativo español concentra la mayor parte de sus recursos humanos y financieros en los ámbitos de la educación, la salud y los servicios sociales, especialmente en este último.

(2000: 45)

Efectivamente, la preponderancia de los servicios sociales en su actuación cotidiana es una de las principales características del sector no lucrativo español, frente a otras áreas como educación, salud, ocio y cultura. El tercer sector además, por varias razones, está en expansión. Ofrece puntos fuertes y también debilidades que es preciso, respectivamente, fomentar y corregir. “Su fortalecimiento —apuntan Cabra y Lorenzo (2005: 1)— robustece la vida democrática y aporta innovación y creatividad en la solución eficiente de la atención de las necesidades sociales insatisfechas por el mercado”.

Los movimientos sociales ejercen por tanto una gran influencia en la iniciativa social pública. No existe una lista cerrada de los nuevos movimientos sociales: entre ellos se encuentran el movimiento feminista, el movimiento estudiantil, el movimiento ecologista, movimientos ciudadanos, movimientos pacifistas... La denuncia y la sensibilización permanente los diferencia de los movimientos tradicionales. A través de estos movimientos se articula la participación social.

Según Godoy y Franco (2000: 24-26), en torno al concepto de participación social pueden destacarse una serie de rasgos básicos que lo caracterizan en esencia:

- Constituye un valor en sí misma: objetivo sustancial de la educación cívica de la ciudadanía y criterio fundamental de la construcción de la cultura democrática.
- Es un medio, no un fin en sí misma: una herramienta al servicio de la ciudadanía.
- Es un derecho fundamental.
- Es una condición para la transformación social.
- Es una responsabilidad ciudadana que requiere compromiso.

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

- Es una dimensión positiva de la libertad: el ejercicio de la participación es una clara expresión de las libertades públicas características de un estado democrático y supone una forma efectiva de descentralización del poder.
- Es una forma de legitimar la democracia.

Un rasgo de los nuevos movimientos sociales es que, en muchas ocasiones, distintas organizaciones sociales pueden acordar acciones en común allí donde coinciden, creándose estructuras superiores (plataformas, coordinadoras, comités) y forjando redes de actuación.

Estos movimientos, las asociaciones civiles que los conforman, son agrupaciones de personas constituidas para realizar una actividad colectiva, de forma estable, más o menos estructuradas, organizadas siguiendo principios de funcionamiento democrático, sin ánimo de lucro e independientes, al menos formalmente, del Estado, los partidos políticos y las empresas. Sus acciones de sensibilización hacia el público son básicas para complementar la acción sensibilizadora de las Administraciones públicas, así como para contribuir al mantenimiento de la organización, de ahí la importancia de los medios de comunicación a los que tienen que interesar para poder difundir su reivindicación o denuncia.

Pese a que estos movimientos sociales de carácter no gubernamental no disponen (en condiciones normales) de los equipamientos financiados por el Estado o por cualquier entidad pública tiene, ni tampoco de los de ninguna entidad privada (tampoco los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos con los que cuenta tienen un carácter de normalidad, sino más bien de temporalidad y de dependencia del momento determinado por el que atraviese dicha entidad) cumplen, sin embargo, una labor fundamental: la ventaja más importante de este tipo de organizaciones es su conocimiento del área a cubrir (como ocurre por ejemplo con los grupos de afectados de determinadas problemáticas), de la propia demanda real. Así, estos movimientos se suelen constituir, además, en la principal correa de transmisión entre la oferta de las Administraciones públicas y las necesidades de los ciudadanos.

Por otra parte, la participación ciudadana en la elaboración de los servicios públicos, como agentes activos de las políticas a desarrollar, ha ido cobrando cada vez mayor importancia, fundada en la idea de una comunidad democrática, activa y participativa, que tome protagonismo en la resolución de sus propios problemas. Esto ocurre también en los servicios sociales públicos, en los que se han ido generando mecanismos institucionalizados de participación en los que intervienen las Administraciones públicas, a través de sus políticos y de sus técnicos, el tejido asociativo, a veces las empresas privadas y los ciudadanos.

En la Administración pública encontramos el reflejo de esta participación ciudadana en los ayuntamientos especialmente a través de organismos como los institutos municipales de servicios sociales, bienestar social o similar denominación

(organismos autónomos de descentralización de competencias municipales en materia de servicios sociales) y los consejos de sectoriales⁸ de servicios sociales, de bienestar social o similar denominación, o bien a través de las propias áreas denominadas de Participación Ciudadana. Estos espacios, garantizados muchas veces por ley, se convierten en lugares de decisión y debate donde se desencadenan verdaderos procesos de diagnóstico de necesidades y de elaboración, gestión y evaluación de políticas públicas locales en materia de servicios sociales.

Todas las primeras leyes de servicios sociales establecen formas de participación mediante el establecimiento de órganos de naturaleza consultiva y asesora (...). La participación suele estructurarse en tres niveles (autonómico, local y de centro/servicio). Todas estas normas establecen Consejos Generales autonómicos, en los que participan generalmente representantes de la Administración (autonómica y local), de las entidades sociales (representantes de asociaciones de afectados; entidades de iniciativa social que operan en el ámbito; sindicatos y organizaciones empresariales) y de los profesionales.

(Guillén y Vilà, 2007: 169)

Es en el ámbito municipal, dada su cercanía al ciudadano, donde la participación democrática cotidiana juega un relevante papel, dado también su elevado grado de cotidianidad.

... El contexto municipal proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar y democratizar la democracia. Es donde encontramos los primeros y mejores ejemplos prácticos de las nuevas formas de entender la gobernación ("governance") de los asuntos públicos desde el modelo de municipio relacional. Este modelo de gestión, junto con la proximidad local, hace más posible construir identidades comunitarias, sentirnos implicados en los conflictos, en las necesidades y en la convivencia común. Los gobiernos locales ya no dialoga con una comunidad homogénea sino con múltiples comunidades e identidades que conviven y/o se interrelacionan en, desde y con el territorio.

(Pastor Seller, 2007: 5)

2.3.7.4. Usuarios de los servicios sociales

Con la expresión *usuarios* nos referimos a lo largo de este trabajo a las personas que hacen uso de los servicios sociales. Este vocablo es utilizado en Centros de Servicios Sociales, entidades públicas, empresas y asociaciones. Los términos *ciudadano*, *usuario* o *cliente* de los servicios públicos son utilizados muchas veces como sinónimos, lo que puede suponer un cierto grado de confusión.

López y Gadea (1995: 43) han establecido una tipología para describir las situaciones que se dan en la relación entre el ciudadano y la prestación de servicios públicos, en función del grado de elegibilidad de la oferta realizada por el sector público, distinguiendo:

⁸ "Órganos consultivos de participación ciudadana de base asociativa regulados normativamente y con un ámbito de actuación municipal", según la definición de Pastor Seller, (2007: 279).

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

- a) *El ciudadano administrado*: Cuando poder y grado de sustitución sobre el servicio son bajos, ya que éste se encuentra vinculado como opción única del intercambio (por ejemplo en el caso de permisos y certificaciones).
- b) *El ciudadano usuario*: Cuando hay un equilibrio en el intercambio, dada la necesaria utilidad recíproca para la continuidad del servicio. Se trata de servicios en los cuales existe una cierta flexibilidad del ciudadano para optar entre diferentes tipos de oferta pública, aunque no pueda siempre efectuar esta opción. Sería, por ejemplo, el caso de los servicios de asistencia sanitaria o los servicios educativos.
- c) *El ciudadano consumidor*: En ciertas iniciativas de modernización de la gestión pública los ciudadanos pueden escoger entre una oferta variada a la que concurren tanto la iniciativa privada como la pública. Aquí la Administración pública contrata la prestación del servicio privado y lo ofrece como posibilidad de elección al ciudadano.
- d) *El ciudadano como cliente*: Cuando existe un grado elevado de sustitución del servicio y el poder de elección del ciudadano es discrecional. Se trata de una situación en la que la propia Administración ha introducido elementos de mercado en la provisión de los servicios públicos, intentando que sea el ciudadano el que opte entre la oferta pública y la privada, como en el caso de las agencias de colocación públicas y privadas o el servicio de correos.

A partir de esta clasificación, los mismos autores realizan una tabla de las diferentes situaciones que aparecen en la relación ciudadano-servicio público:

Relación ciudadano-servicio público		
<i>Diferentes situaciones ante los servicios públicos</i>	<i>Tipo de oferta de la Administración</i>	<i>Grado de elegibilidad de la oferta por el público</i>
Administrado-súbdito	Sin posibilidad de elección	Sin posibilidad de elección. No hay concurrencia de oferta
Usuario	Sin posibilidad de elección	Hay elección de derecho. La elección de hecho es muy limitada
Consumidor	No hay elección de derecho, aunque existe una concurrencia en la oferta de servicios	Hay elección de hecho y concurrencia en la oferta
Cliente	Hay posibilidad de elección	Hay elección de hecho y una fuerte concurrencia en la oferta

Tabla n.º 10: Relación ciudadano-servicio público.
Fuente: López y Gadea (1995: 47).

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Con respecto a la terminología a emplear para referirse a los ciudadanos que hacen uso de los servicios sociales, no hay un consenso establecido. Por ejemplo, Puig (2004: 89) habla de trabajar para personas, no para “administrados”, ni siquiera para “usuarios” (aunque técnicamente este término visualice el “uso” del servicio).

En este punto surgen cuestiones que aparecerán a lo largo del trabajo, ya que se necesita que sean dilucidadas para poder abordar adecuadamente la propia difusión de los servicios: ¿Quiénes utilizan los servicios sociales públicos? ¿Quiénes deben utilizarlos? ¿Son servicios realmente dirigidos a toda la población? Si no fuera así, ¿a quién van dirigidos y por qué?

En la actualidad existe una tendencia cada vez más generalizada entre las Administraciones públicas según la cual cada servicio debe ir dirigido a un público concreto. De alguna forma esto ha venido sucediendo igualmente con los servicios sociales. A medida que los servicios sociales públicos se iban consolidando, el campo de actuación de los servicios sociales se ha ido estructurando en áreas o sectores de actuación muy concretos. En la siguiente tabla podemos observar una tipología clásica de usuarios de los años noventa.

Clasificación de los usuarios de los servicios sociales
Familias y menores
Juventud
Tercera edad
Discapacidad
Alcoholismo
Drogadicción
Delincuencia y problemas relacionados Reinserción social
Discriminación por razón de sexo
Minorías étnicas
Inmigrantes, refugiados, asilados
Pobreza y marginación inespecíficas y desorganización comunitaria

*Tabla n.º 11: Clasificación de usuarios de servicios sociales.
Fuente: Casado (1991).*

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Este hecho tiene una doble lectura. Por un lado, pese a la universalidad declarada de los servicios, se hace necesario delimitar campos de actuación porque, efectivamente, hay determinado sectores que acuden con una elevada frecuencia a los servicios sociales. Pero por otro lado, “la oferta crea su demanda, y los servicios sociales, que se empeñan como nadie en ser para todos los ciudadanos, vuelven a ser durante un tiempo para los de siempre (o casi)” (Aliena, 2005: 26).

Efectivamente, si bien los servicios sociales públicos que nacen con la democracia se rigen bajo los principios de igualdad y de universalidad, la realidad es que existen determinados colectivos —conformados por personas en situación o en riesgo de exclusión social (cualquiera que sean las causas)— que los utilizan de forma más habitual. Así, en la actualidad, los colectivos que más se benefician en nuestro país de los servicios sociales son las personas mayores principalmente, las familias y los menores.

La mayoría de los usuarios de los Servicios Sociales Comunitarios son personas mayores, teniendo presente que los usuarios alcanzan el 10,38 % de la población (1.038 usuarios por cada 10.000 habitantes). Ahora bien, los porcentajes de usuarios sobre el total de la población varían entre el 4,58 % de las Islas Baleares o el 5,37 % de Aragón, y el 35,61 % en Galicia y el 25,88 % en Castilla-La Mancha.

(Marcuello y Gutiérrez, 2008: 207-208)

Pero la diversidad de las problemáticas sociales y su propia naturaleza cambiante, indefinida, hace que los servicios sociales no se puedan limitar únicamente a atender a unos colectivos determinados. Lo cual obliga a preservar la necesidad del sistema de responder a estos principios de igualdad y universalidad. “El amplio abanico de problemáticas atendidas por los servicios sociales de base dificulta una respuesta estandarizada y confirma el carácter relacional de la atención prestada por estos servicios” (Muñoz Luque, 2009: 143).

2.3.8. Disposiciones legales referentes a los servicios sociales

2.3.8.1. La Constitución y la legislación autonómica

Al hablar de los orígenes del sistema, hay que comenzar por referirse a la promulgación de la Constitución española de 1978. En su Título Primero, Capítulo Tercero, se establecen los principios rectores de la vida social y económica, que otorga a los poderes públicos la facultad y obligación de desarrollar, entre otros, la *protección social* (artículo 39), la *integración de los discapacitados* (artículo 49), la *atención adecuada a la tercera edad* o la *creación de un sistema de servicios sociales* (artículo 50).

Encontramos también en la Carta Magna los campos o áreas que son objeto convenido de los servicios sociales, incidiendo expresamente en los siguientes: *familia e*

infancia (artículo 39), *emigrantes* (artículo 42), *juventud* (artículo 48), *disminuidos* (artículo 49) y *tercera edad* (artículo 50).

El hecho de que no se traten individualizadamente otras áreas no debe significar necesariamente que se excluyen, ya que pueden quedar abarcadas por preceptos constitucionales de carácter general, comenzando por el que encabeza nuestra Constitución, mediante el que España se constituye en un estado social y democrático de derecho.

De cualquier forma, la Constitución española no regula expresamente los servicios sociales, y solamente los menciona de forma incidental. Lo que la Constitución sí hace es obligar, en cambio, a los poderes públicos, a regularse para garantizar el derecho de acceso a los otros sistemas de protección social. Así, la Seguridad Social mereció el artículo 41. La salud, el artículo 43.1. La educación, el artículo 27. La vivienda, el artículo 47.

Tampoco existe una ley estatal que regule los servicios sociales públicos, como sí ocurre en otros sistemas de protección social (la Ley General de Sanidad⁹, la Ley General de la Seguridad Social¹⁰ o la Ley Orgánica de Educación¹¹). En el sistema público de servicios sociales español, estos servicios son regulados por las leyes de las diferentes comunidades autónomas. Los principios fundamentales de los que hablan estas leyes referidas a los servicios sociales, se refieren a la responsabilidad pública, a la solidaridad, a la igualdad-universalidad, a la participación ciudadana, a la integración (del usuario en su medio). Incluyen también otros principios que hablan de descentralización (el municipio cobra aquí una importancia fundamental), planificación (coordinación), prevención (de las causas de los problemas sociales), globalidad (tratamiento integral, no parcializado de los temas).

Se aprecia que las leyes de servicios sociales sitúan el objeto material de éstas en el campo de la marginación social, y se asignan normalmente a los servicios sociales el objetivo de prevención; se mencionan también los objetivos de tratamiento o corrección de los problemas en que la marginación se manifiesta... cuando los objetivos trascienden a fines, las leyes hablan de “desarrollo de la personalidad”, “participación social” y “bienestar social”.

(Casado, 1991: 221)

Efectivamente, ya se reconocía durante el nacimiento y la consolidación del estado autonómico la competencia de las comunidades autónomas en la asistencia social. Y así fue como entre 1982 y 1993, los gobiernos autonómicos españoles fueron desarrollando a diversas velocidades sus respectivos sistemas de servicios sociales.

⁹ Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

¹⁰ Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

¹¹ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Subirats habla (2007: 23) de dos etapas o fases en el desarrollo de estos sistemas, la primera en la que nacen las primeras leyes de servicios sociales, entre 1982 y 1986, en País Vasco, Navarra, Madrid, Cataluña y Murcia, y la segunda, a partir de 1986 y hasta 1992, en la que se aprobaron estas leyes en el resto de las comunidades autónomas. De modo que nos encontramos con un mismo sistema con un desarrollo irregular. “Nos encontramos con 17 modelos de desarrollo diferente que, pese a sus importantes diferencias de fondo, coinciden en la forma: las comunidades autónomas regulan y los ayuntamientos gestionan y soportan la mayor parte de su financiación” (Muñoz Luque, 2009: 141). El papel de las Administraciones locales (los ayuntamientos, mancomunidades, de municipios, etc.) queda pues pendiente de este desarrollo normativo por parte de las comunidades autónomas.

Posteriormente, a mitad de la década de los años noventa se producirán reformas en las legislaciones de varias de las comunidades autónomas (Cataluña, Galicia, País Vasco y la Comunidad Valenciana) en las que, además de introducirse parte de las nuevas realidades a las que habría de enfrentarse el sistema de protección social, la descentralización de los servicios se concreta más.

Entre los años 2002 y 2003, hay una segunda ola de reformas legales en otras comunidades autónomas (Madrid, La Rioja, Asturias y Murcia) siguiendo este ejemplo. Reformas que van a incorporar elementos como los derechos y obligaciones de los usuarios o criterios de control de calidad de la atención, así como la inclusión de problemáticas nuevas, como es el caso de la atención a las situaciones de dependencia. Estas reformas de las primeras legislaciones dan lugar a las denominadas leyes de Segunda Generación de servicios sociales.

Nos encontramos ahora en pleno proceso del nacimiento de las leyes llamadas de Tercera Generación (Galicia, País Vasco y Castilla-La Mancha), surgidas tras la aprobación de la llamada Ley de Dependencia, que comienzan a proclamar el derecho a los servicios sociales como derecho de la ciudadanía.

EVOLUCIÓN DE LAS LEYES AUTONÓMICAS DE SERVICIOS SOCIALES

Leyes de primera generación (años 80-primeros años 90)

Caracterizan de manera general lo que se entiende por “servicios sociales”, garantizando un sistema público de servicios sociales para todos los ciudadanos en el ámbito de sus respectivas CCAA, creando la red de servicios sociales. El sistema se estructura en áreas de actuación y en dos niveles de atención (primaria y especializada) con diferentes denominaciones.

Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local

Plan Concertado de Servicios Sociales 1988



Leyes de segunda generación (mitad años 90-2003)

Desarrollan y perfeccionan el sistema, mejorando la extensión de la red de servicios sociales, el desarrollo de sus prestaciones y una mayor clarificación en materia competencial. Se mantiene la terminología heterogénea en cuanto a los dos niveles de atención. Algunas de ellas (la asturiana y la vasca) hablan de prestaciones que, tras un desarrollo reglamentario, adquirirán la categoría de derecho. Otras (la gallega, la valenciana o la madrileña) ponen el énfasis en la ordenación y estructuración del sistema. Algunas ellas (como la madrileña) reducen las áreas de actuación para superar la segregación en función de determinadas condiciones.

Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (2006)



Leyes de tercera generación (a partir de 2007)

Perfeccionan y superan las legislaciones anteriores, atienden los derechos de acceso a la Ley de Dependencia y proclaman el derecho a los servicios sociales, constituido como derecho de la ciudadanía (lo que supone superar de hecho la concepción asistencialista de los servicios sociales)

Gráfico n.º 7: Evolución de las leyes autonómicas de servicios sociales.

Fuente: Elaboración propia.

Vamos a detenernos seguidamente en analizar tres disposiciones legales para comprender cómo se configura la prestación de los servicios sociales como un sistema de servicios públicos (disposiciones que se complementan con las leyes autonómicas de servicios sociales). Seguidamente, analizaremos también la ley referida a los servicios socia-

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

les de la Comunidad de Madrid (que es la región española donde focalizamos nuestro objeto de estudio):

- Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.
- Ley 11/2003 de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

2.3.8.2. Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local

La ley fundamental sobre la que se asienta la relación entre los servicios sociales y los municipios españoles es la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, especialmente en lo concernido a esa prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social en los municipios. Se establece con ella la competencia y obligación de las entidades locales de prestar servicios sociales (artículo 25.2), determinando su carácter obligatorio en los municipios mayores de 20.000 habitantes (artículo 26.1c).

Efectivamente, esta ley determina la obligatoriedad de los municipios de más de 20.000 habitantes para realizar la prestación de los servicios sociales y la posibilidad de que los que tengan menos habitantes se puedan mancomunar, aunque tratando de manera muy ambigua las competencias y deberes de los mismos.

La aprobación de esta ley supuso legalmente la derogación jurídica de la anterior beneficencia pública, hecho que en la práctica ya venían realizando los ayuntamientos democráticos. Se generaba así, tras la aprobación de la ley, la necesidad de configurar, desde las entidades locales, unas estructuras de servicios sociales que diesen respuesta a determinadas necesidades sociales de los ciudadanos, si bien esta ley no concretaba cuál debía ser el contenido de las prestaciones que tales estructuras tenían que garantizar, señalando que dicha competencia deberá ejercerse “en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas.” Se remitía entonces a la legislación correspondiente la fijación de los contenidos de las prestaciones que han de garantizar los servicios sociales municipales a los que los citados artículos 25 y 26 hacen referencia.

Las comunidades autónomas estructuran los servicios sociales en dos niveles: un primer nivel de servicios de base, comunitarios o de atención primaria, y una red de servicios sociales especializados. Cada territorio articula su red de servicios sociales tomando como referencia al municipio.

Así, la Ley de Bases de Régimen Local determina que sean los municipios mayores de 20.000 habitantes quienes tengan plena competencia para el desarrollo de estos

servicios. Los municipios menores bien pueden crear órganos mancomunados de gestión, bien suelen delegar ésta en otros entes locales, como diputaciones o consejos comarcales, o bien haciéndolo con la propia comunidad autónoma.

Podemos pues identificar la atención primaria de los servicios sociales en el ámbito local, y por ello nos referiremos a ellos como los servicios sociales municipales. Estos servicios surgen con la llegada de la democracia a España y la aparición de los ayuntamientos democráticos. Su creación fue el exponente de la voluntad política democrática de crear unos servicios sociales de responsabilidad pública para todos los ciudadanos, plenamente normalizados y profesionales. Los servicios sociales de atención primaria son la puerta de entrada al sistema público de servicios sociales.

2.3.8.3. *El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales*

Si la fase de construcción del sistema de servicios sociales en España se caracterizó por la ausencia de una ley nacional que estableciese las pautas comunes en el conjunto del territorio (referidas a las prestaciones mínimas, la financiación y la coordinación entre el sector público y el privado), esto llevó a la elaboración de un instrumento tendiente a equilibrar y organizar de forma global el sistema de servicios sociales: el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, implantado en 1988.

(Subirats, 2007: 27)

Surgido a iniciativa del propio Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, el Plan Concertado tiene como objetivo fundamental financiar conjuntamente entre los tres niveles de la Administración pública una red de atención de servicios sociales municipales que permitiese garantizar prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad, ayudando así a las entidades locales en el cumplimiento de las obligaciones que le marcaba la Ley de Bases de Régimen Local.

Los objetivos fundamentales del Plan Concertado son los siguientes:

- Garantizar unos servicios sociales básicos a toda la población.
- Proporcionar a los ciudadanos servicios sociales de calidad, adecuados a sus necesidades.
- Construir una red pública de equipamientos desde la que prestar esos servicios sociales.
- Cooperar con las corporaciones locales para que puedan afrontar adecuadamente sus competencias de gestión en materia de servicios sociales.

El plan establece también una de las principales características del sistema de los servicios sociales en nuestro país: la división en dos niveles de atención bien diferenciados:

- a) la atención primaria;
- b) la atención especializada.

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Los servicios sociales de atención primaria (también denominados servicios sociales de base o comunitarios) son un conjunto de actuaciones específicas y/o sectoriales enmarcadas en una comunidad determinada. Tienen un catálogo de equipamientos y su titularidad corresponde a los ayuntamientos.

Los servicios sociales de atención especializada son aquel conjunto de servicios y prestaciones dirigidos a colectivos específicos.

El Plan Concertado hizo que el sistema garantizase un catálogo de prestaciones básicas que han resuelto una parte importante de las necesidades que se generan cotidianamente en el ámbito de la convivencia personal o social. Por un lado con los servicios sociales comunitarios, que tienen un carácter polivalente porque están dirigidos a toda la población, a través de las prestaciones de información, orientación y asesoramiento; tratamiento social personalizado y comunitario; apoyo a la convivencia y ayuda a domicilio; acogida/alojamiento alternativo; prevención e inserción social; cooperación social; apoyo al tejido social y de autoayuda.

Por otro lado, con los servicios sociales especializados, dirigidos a sectores específicos de la población, con una atención dirigida al tratamiento, apoyo y rehabilitación de los déficits sociales de las personas o familias que se encuentran al borde o en situación de exclusión social (personas mayores, mujer, infancia, discapacitados, minorías étnicas, toxicómanos, ex reclusos, entre otros colectivos).

(Fernández García, 2004: 36-37)

Como prestaciones básicas de los servicios sociales, el plan comprende todas aquellas ayudas (fundamentalmente de carácter público) reguladas y sujetas a derecho, que se instrumentalizan para garantizar unos mínimos socialmente reconocidos para todo ciudadano, es decir, con un carácter es universal.

Así pues, el plan define como prestaciones básicas (aquellas que deben realizarse desde los servicios sociales de atención primaria) las siguientes:

- 1) *Información y orientación*: Conjunto de medidas que facilitan al ciudadano el conocimiento y acceso a los recursos sociales.
- 2) *Ayuda a domicilio y otro tipo de ayudas a la unidad de convivencia*: Serie de atenciones de carácter personal, psicosocial y educativo, doméstico y técnico a familias y personas con dificultades para procurarse su bienestar físico, social y psicológico.
- 3) *Alojamiento alternativo*: Conjunto de actuaciones para conseguir que el individuo en necesidad cuente con un marco estable para el desarrollo de la convivencia.
- 4) *Prevención e inserción social*: Proceso de intervención que actúa sobre los factores asociados a las problemáticas o necesidades sociales mediante actuaciones concretas.

5) *Cooperación social y fomento de la solidaridad*: Conjunto de actuaciones para favorecer procesos de participación y cooperación de las personas.

También define cuáles son los centros para la atención social básica que prestan los servicios sociales, que serían los siguientes:

- Los Centros de Servicios Sociales: equipamientos de carácter comunitario dotados de equipos técnicos, incluidas las Unidades Básicas de Trabajo Social (UTS). Son el equipamiento nuclear de carácter comunitario de los servicios de atención primaria.
- Albergues: servicios de carácter social destinados a procurar, de forma temporal, alojamiento a transeúntes sin medios económicos y a otras personas marginadas, así como a potenciar su inserción personal y social
- Centros de Acogida: establecimientos residenciales no permanentes, destinados a acoger, en medidas de urgencia, a personas en situación de graves conflictos convivenciales o carentes de medio familiar adecuado, procurando además, el necesario tratamiento para la normalización de la convivencia.
- Otros equipamientos complementarios de los centros de servicios sociales, tales como: Oficinas de Información, Centros de Día, Minirresidencias, pisos tutelados y aquellos otros adscritos a esos Centros de Servicios Sociales y que tengan titularidad municipal, ámbito de actuación local y que estén dirigidos a la atención social básica, principalmente.

Aunque el Plan Concertado es un instrumento de ámbito estatal (de hecho es el único desarrollo normativo de ámbito estatal que ha permitido concretar el actual sistema de servicios sociales en España) su orientación esta decididamente marcada hacia la prestación de los servicios sociales de atención primaria en el ámbito local y la responsabilidad de los servicios especializados compartida entre el ámbito autonómico y el municipal.

En la práctica, cada CC. AA. ha desarrollado su propio catálogo de servicios especializados siendo común a todas ellas las prestaciones y servicios dirigidos a: familia, infancia, juventud, tercera edad, mujer, personas con discapacidad, drogodependientes y minorías étnicas (...) el Plan Concertado se trata de un instrumento con una capacidad de incidencia muy restringida dado que el número de centros y servicios cofinanciados en cada comunidad autónoma dista mucho del total de centros y servicios existentes como que el esfuerzo presupuestario únicamente representa el 14,03 % del presupuesto total necesario para financiar los 1.202 servicios comentados. En este caso, el 28,88 % restante debe ser sufragado por los gobiernos autonómicos y más del 57 % por las corporaciones locales.

[Subirats, refiriéndose a datos del año 2004 (2007: 29)]

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

En definitiva, la existencia y vigencia de este plan constata la ausencia notable de una ley marco de base estatal que reconozca el sistema público de servicios sociales, lo que es una importante característica del sistema.

Posteriormente, y en la presente década, se han elaborado otros instrumentos que desarrollan y complementan el sistema de servicios sociales, tales como los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social y la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Instrumentos formulados por la Administración General del Estado pero que determinan las competencias de intervención social de los gobiernos autonómicos y las corporaciones municipales.

2.3.8.4. La Ley de Atención a la Dependencia

En el año 2006 el Gobierno central aprueba la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, llamada a convertirse en una nueva pieza del sistema público de protección social, o como coinciden muchos autores, en un nuevo pilar del Estado de bienestar, junto a los tres ya existentes (sanidad, pensiones y educación) La atención a la dependencia se convierte así en un nuevo derecho ciudadano.

La ley tiene una estrecha vinculación con el sistema público de servicios sociales. Así, como se dice en la exposición de motivos de dicha ley, con ella se pretende “un nuevo desarrollo de los servicios sociales del país que amplíe y complemente la acción protectora de este sistema, potenciando el avance del modelo de Estado social que consagra la Constitución española, potenciando el compromiso de todos los poderes públicos en promover y dotar los recursos necesarios para hacer efectivo un sistema de servicios sociales de calidad, garantistas y plenamente universales”.

En líneas generales la ley crea de forma nítida la garantía de un derecho, cuando dice en su artículo 1 que “se establecerá en España un nuevo derecho universal y subjetivo de ciudadanía que garantiza atención y cuidados a las personas dependientes (personas mayores y personas con discapacidad que no se pueden valer por sí mismas)”. El texto también incluye a las personas con discapacidad intelectual, con enfermedad mental y a los menores de tres años con graves discapacidades.

En la Exposición de motivos de dicha ley se habla igualmente de la configuración de un derecho de carácter universal: “Un derecho subjetivo que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano, al que se reconoce como beneficiario (...)”.

Así mismo, el principio de universalidad viene recogido en el artículo 3.b, cuando se habla de la “universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación”. Posteriormente,

se desarrolla el reconocimiento del derecho en el Capítulo IV, que dictamina el procedimiento para obtener el reconocimiento de la situación de dependencia y se otorga la competencia de su resolución a la Administración autonómica correspondiente a la residencia del solicitante.

En la ley, la Administración autonómica se convierte en la entidad responsable de la planificación, ordenación, coordinación y dirección, en el ámbito de su territorio, de los servicios que propone la ley, quedando las entidades locales como las entidades responsables de la gestión de los servicios.

También el derecho de acceso a la información relacionada con estas prestaciones y servicios viene configurado en el artículo 4.2b: "las personas en situación de dependencia disfrutarán del derecho a recibir, en términos comprensibles y accesibles, información completa y continuada relacionada con su situación de dependencia".

Uno de los aportes más importantes de esta ley es que con ella se constituye el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), un sistema conformado por tres niveles de atención (nivel mínimo de protección, segundo nivel de protección y tercer nivel adicional), que integra centros públicos y privados y cuyos servicios se prestarán a través de la red pública de servicios sociales, con independencia de la titularidad de los mismos. Este sistema prioriza tanto la prestación de servicios (ayuda a domicilio, centros de día y de noche, teleasistencia, plazas residenciales), como las prestaciones económicas.

Además, la ley contiene elementos innovadores que responden a demandas tradicionales de los actores principales implicados en los servicios sociales, tales como el establecimiento de los derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia, la elaboración de catálogos de servicios, medidas para garantizar la calidad del sistema o la financiación por parte de la Administración General del Estado mediante los presupuestos generales.

La entrada en vigor de la Ley de Dependencia, que delega en los centros de servicios sociales la responsabilidad de elaborar los planes de intervención y de tramitación de la mayor parte de las prestaciones recogidas, sin duda incrementará el número de ciudadanos usuarios de estos servicios.

(Muñoz Luque, 2009: 143)

La aprobación de esta ley por una amplia mayoría de los grupos políticos representados en el Parlamento ha sido considerada como uno de los avances más emblemáticos en materia de la Política social de la pasada década.

La ley supone un nuevo desarrollo normativo en materia de protección social, con planteamientos de universalización en el acceso, atención integral e integrada y transversalidad en las políticas de atención a las personas en situación de dependencia, con una concreción y capacidad protectora que quedarán supeditadas a su concreción e implantación posterior.

(Subirats, 2007: 40)

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

2.3.8.5. La Ley 11/2003 de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid

Para terminar de ilustrar la exposición sobre la legislación referida a los servicios sociales, procedemos ahora a analizar la legislación vigente en una comunidad autónoma concreta: en este caso, la Comunidad de Madrid, cuyos servicios sociales municipales serán objeto de nuestra investigación.

La Comunidad de Madrid se ha regido, desde la historia de la democracia, por dos leyes referentes a los servicios sociales:

- Ley 11/1984 de 6 de junio, de Servicios Sociales
- Ley 11/2003 de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (que viene a sustituir a la anterior)

La primera ley de la Comunidad de Madrid decía en su artículo primero:

La presente ley tiene por objeto regular como servicio público en la Comunidad de Madrid, mediante un sistema de servicios sociales, el conjunto de prestaciones que tiendan a la prevención, eliminación o tratamiento, en su caso, de las causas que conducen a la marginación social.

Sin embargo, y tal como afirma en su preámbulo la nueva ley de 2003:

El paso del tiempo, la dinámica del cambio social y la propia práctica de la atención social han puesto en evidencia las carencias de la ley promulgada hace casi veinte años, principalmente en lo que se refiere a la definición conceptual, delimitación del campo de actuación de los servicios sociales, tipificación de las prestaciones, modelo organizativo, definición de competencias y financiación del sistema. Por todo ello se hacía indispensable acometer la tarea de llevar a cabo una actualización de la norma básica que regula los servicios sociales en la Comunidad de Madrid, de modo que ésta responda a la realidad presente, e incluso señale nuevos caminos para el futuro de los mismos.

Así, en la nueva ley, la finalidad de los servicios sociales públicos queda descrita de la siguiente manera:

1. Los servicios sociales tendrán por finalidad la promoción del bienestar de las personas, la prevención de situaciones de riesgo y la compensación de déficits de apoyo social, centrando su interés en los factores de vulnerabilidad o dependencia que, por causas naturales o sobrevenidas, se puedan producir en cada etapa de la vida y traducirse en problemas personales.
2. El objetivo de los servicios sociales es el de asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente durante todas las etapas de su vida, teniendo cubiertas las necesidades sociales.
3. A los efectos de lo regulado en esta ley, se entienden como necesidades sociales las derivadas del derecho de la persona a realizarse como ser social en el ámbito convivencial, interpersonal y familiar, y en el relacional, entre el individuo y su entorno social.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Esta ley se rige por los principios de responsabilidad pública, universalidad, igualdad, protagonismo de la persona, solidaridad, globalidad, proximidad, participación, concurrencia, y coordinación entre las administraciones y la iniciativa social o privada.

Un aspecto interesante que conviene resaltar en la Ley 11/2003 es que pretende promover “la participación directa de la sociedad civil en la programación, control y evaluación de los servicios sociales, reconociendo también la pluralidad de agentes que convergen en la provisión de servicios para el bienestar social, aunque sin olvidar la responsabilidad pública de garantizar prestaciones y derechos a los ciudadanos.”

La ley también le concede especial importancia a la iniciativa privada, ya que “la realidad actual exige la coparticipación de los diferentes agentes (públicos, de iniciativa social o privados) en la satisfacción de las necesidades sociales que presenta la población, aunque la responsabilidad última sea de la Administración pública y la iniciativa social tenga una consideración prioritaria frente a la iniciativa lucrativa”.

Otro aspecto a recalcar de la nueva ley aparece en el artículo 4, referido a los derechos de los ciudadanos en relación a los servicios sociales, afirmando que toda persona que acceda a esos servicios tiene, entre otros, el de acceder “a una información suficiente y veraz, en términos comprensibles, sobre las prestaciones y recursos sociales disponibles y sobre los requisitos necesarios para el acceso a ellos, así como sobre otros recursos de protección social a los que puedan tener derecho y el de estar debidamente informado de todos los derechos” referidos en esa ley.

En cuanto al ámbito de aplicación, en su relación con los ayuntamientos, en su artículo 6 se afirma: “La presente ley se aplicará a los servicios sociales que presten las Administraciones autonómica o local en la Comunidad de Madrid y a las entidades públicas vinculadas a las mismas, así como a las entidades privadas, con o sin ánimo de lucro, que desarrollen actividades de servicios sociales en el territorio de la Comunidad de Madrid”. Por lo tanto, los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid se rigen por esta ley.

En cuanto a quien detenta las competencias en materia de servicios sociales, éstas vienen definidos en los puntos 1 y 3 del artículo 42:

1. Las competencias en materia de servicios sociales, así como las de gestión del sistema público establecido en la presente ley, corresponderán a la Comunidad de Madrid y a los municipios, por sí mismos o agrupados en mancomunidades, del ámbito territorial de la comunidad autónoma. (...).
3. Las competencias correspondientes a la Comunidad de Madrid en materia de servicios sociales, podrán atribuirse a las corporaciones locales, de acuerdo con lo que se determine por las correspondientes disposiciones normativas.

Es decir, estas competencias pertenecen al gobierno autonómico y a los municipios, que actuarán regidos por los principios generales de coordinación y cooperación.

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Por último, las competencias de las entidades locales vienen definidas en tres puntos en el artículo 46. Nos fijaremos en los que más interesan en a nuestra investigación:

1. Los Municipios de la Comunidad de Madrid, por sí solos o asociados en mancomunidades, ejercerán, conforme a lo establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Reguladora de las Bases del Régimen Local, las siguientes competencias:
 - a) Estudio y detección de necesidades sociales en su ámbito territorial.
 - b) La planificación de los servicios sociales en su ámbito de competencia, de acuerdo con las líneas generales de actuación establecidas por la Administración autonómica (...).
 - h) Fomento de la participación ciudadana en la prevención y resolución de los problemas sociales detectados en su territorio (...).
 - j) Colaboración en las funciones de inspección y control de la calidad a las que alude el apartado h) del artículo precedente.
 - k) Realización de programas de sensibilización social, de participación ciudadana, promoción del asociacionismo, del voluntariado y de otras formas de ayuda mutua y heteroayuda (...).

Esta ley de servicios sociales vigente en la Comunidad de Madrid se corresponde con las denominadas leyes de Segunda Generación pero, en el año de su promulgación (2003) realiza un avance significativo en lo relativo a la universalidad del sistema, como se dice en su preámbulo, “hace una apuesta fuerte por la universalidad, equidad e igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios sociales, clarificando y consolidando firmemente sus derechos”.

Así, al hablar de sus principios rectores (artículo 3), la ley habla nítidamente de la universalidad (“los servicios sociales deben estar disponibles y ser accesibles para todos, con independencia de quién esté obligado a su provisión o su pago”) y de la igualdad (“derecho a acceder y utilizar los servicios sociales sin discriminación por motivos de raza, sexo, discapacidad, orientación sexual, estado civil, edad, ideología, creencia o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”) de los servicios sociales públicos.

La cuestión del derecho a los servicios sociales merece todo el artículo 4, del cual nos fijaremos en sus dos primeros puntos:

Toda persona que acceda a los servicios sociales tiene los siguientes derechos:

- a) A una información suficiente y veraz, en términos comprensibles, sobre las prestaciones y recursos sociales disponibles y sobre los requisitos necesarios para el acceso a ellos, así como sobre otros recursos de protección social a los que puedan tener derecho.
- b) A recibir la atención social, sin discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

La norma habla también de quién tiene derecho a disfrutar de los servicios sociales públicos en su artículo 10.1, cuando al referirse al ámbito subjetivo de aplicación del sistema, dice que:

Con carácter general, tendrán derecho a recibir las prestaciones y participar en las actividades de servicios sociales reguladas en la presente ley todas las personas de nacionalidad española, o que ostenten la ciudadanía de la Unión Europea, empadronadas en alguno de los municipios de la Comunidad de Madrid. Aquellos que no cumplan la condición anterior, podrán acceder a los servicios sociales siempre que se encuentren en evidente estado de necesidad. El Consejo de Gobierno podrá establecer el cumplimiento de requisitos adicionales para el acceso a determinadas ayudas y servicios, en virtud de la naturaleza y caracteres específicos de éstos.

Igualmente, en el artículo 19.1 se afirma que las prestaciones técnicas del sistema serán “universales y gratuitas para toda la población” y que las prestaciones económicas y materiales requerirán reunir determinados requisitos, si bien se afirma también que “la Comunidad de Madrid, a través de sus leyes de presupuestos, irá consignando los recursos financieros necesarios para conseguir, progresivamente, que toda persona que requiera las prestaciones aludidas pueda disfrutar de las mismas, en las condiciones señaladas”. Es decir, la propia ley habla de un aumento progresivo de la financiación de los servicios sociales públicos para ir extendiendo la universalidad a las prestaciones económicas y materiales.

Así pues, las prestaciones técnicas son ya universales en la Comunidad de Madrid. La ley define este tipo de prestaciones como aquellos actos profesionales realizados para atender las necesidades planteadas por los usuarios del sistema de servicios sociales y que preceden y acompañan a cualquier otro tipo de prestación:

- a) Información de los recursos sociales disponibles, y del derecho de acceso a los mismos, para facilitar la igualdad de oportunidades.
- b) Valoración individualizada de la situación y de las capacidades de cada persona.
- c) Orientación hacia los medios más adecuados para responder a las necesidades y demandas planteadas.
- d) Asesoramiento, apoyo y acompañamiento social a personas o grupos para la superación de situaciones problemáticas.
- e) Intervención social, o psicológica o sociológica de orientación social, para favorecer la adquisición o recuperación de funciones y habilidades personales y sociales que faciliten la integración y la convivencia social y familiar.
- f) Protección jurídico-social de las personas con capacidad de obrar limitada que se encuentren en situación de desamparo.
- g) Cualquier otro acto profesional que se considere necesario para garantizar una adecuada atención social.

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

En todas estas disposiciones podemos observar cómo la legislación vigente otorga un importante carácter municipal de los servicios sociales, convirtiendo a los servicios que denominamos *servicios sociales municipales* en la puerta de entrada al propio sistema.

2.3.9. La cuestión de la universalidad del sistema y el derecho a los servicios sociales

El hecho de que los servicios sociales sean prestados a la ciudadanía en general o a ciudadanos con unas características determinadas determina que podamos hablar de servicios sociales universales o de servicios sociales selectivos.

Los Servicios Sociales universales son los que son accesibles gratuitamente a todos los ciudadanos con independencia de sus ingresos. Los Servicios Sociales selectivos son aquellos que se dirigen solamente a los llamados “económicamente débiles”, esto es, a quienes acrediten falta de medios para subvenir a sus necesidades.

(Moix Martínez, 2004: 138)

Como decíamos al introducir la configuración de los servicios sociales públicos que se lleva a cabo con la llegada de la democracia española, la nueva concepción de la que parten pretende que se conviertan en un sistema de protección de carácter universal.

Los servicios sociales fueron Periferia en sentido estricto durante muchos años, el territorio de los pobres, los fracasados, los desamparados, ese sitio que nadie, a no ser por imperiosa necesidad, quería visitar („). Lo fueron sin duda cuando no se llamaban de este modo, pues el invento nace con la democracia.

(Aliena, 2005: 26)

En algún momento o etapa de la vida, a causa de alguna situación o problema que puede afectar a cualquier ciudadano o ciudadana del país, la mayoría de las personas necesita a los servicios sociales por diferentes motivos: para informarse, para orientarse, para obtener ayuda o para otras necesidades. Hay personas y familias que necesitan atención de los servicios sociales a lo largo de toda su vida o en etapas prolongadas; otras personas los necesitan en situaciones puntuales, de emergencia o de crisis y otros no se ha dirigido nunca a ellos, pero probablemente con el prolongamiento de los años de vida, con los cambios en la estructura familiar, la incertidumbre creciente en el mundo del trabajo o cualquier otra incidencia en la denominada sociedad del riesgo, entrarán en contacto con ellos en un momento u otro del ciclo vital o familiar. Además de estas dificultades personales hay obstáculos e impedimentos que hacen que muchos ciudadanos y ciudadanas con cualquier tipo de discapacidad no gocen de una plena participación en todos los ámbitos y no tengan una igualdad de oportunidades plena y derecho a la accesibilidad.

(Departament de Benestar i Família
de la Generalitat de Catalunya, 2004: 24)

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

En este sentido, las diversas leyes autonómicas de servicios sociales garantizan una cobertura de este tipo de servicios para todos los españoles residentes en cada territorio del Estado. Sin embargo, la cuestión de la universalidad de los servicios sociales es uno de los aspectos más controvertidos y al mismo tiempo, más definitorios del actual sistema español de servicios sociales.

El sistema actual de servicios sociales es un sistema mixto por su historia, evolución reciente y por el tipo de necesidades que trata de satisfacer. Pero ‘a este sistema mixto le falta universalidad en cuanto a derechos, intensidad protectora en cuanto a contenido, equidad territorial en cuanto a recursos y requisitos de accesibilidad y una elevada capacidad de coordinación interna y con otros dispositivos protectores’¹².

(Subirats, 2007: 33)

El reto político de la universalidad logró implantarse en Sanidad, Educación y Pensiones por una larga tradición en estos sistemas y su fuerte desarrollo en presupuestos y estructuras de servicios. No obstante, el recién creado sistema de servicios sociales sigue todavía ocupándose marginalmente y con una oferta muy escasa y limitada de las personas que carecen de un ámbito de convivencia adecuado, sin haberse producido el salto cualitativo de la extensión de sus prestaciones al conjunto de la población afectada por los cambios sociales producidos en la convivencia, que nos plantean nuevas necesidades sociales demandadas por el conjunto de la población, lo que desborda el ámbito de las antiguas formas de marginación y pobreza.

(Las Heras, 2002: 55)

En este sentido, podemos decir que la consolidación de la universalidad de los servicios sociales supondría que estos se convirtieran en el verdadero cuarto pilar del sistema de protección social de la política de bienestar social (en la actualidad la expresión “cuarto pilar del sistema de bienestar” se utiliza de forma habitual en los discursos políticos cuando se habla del sistema nacional de dependencia, un sistema que, sin embargo, tiene una fuerte vinculación con los servicios sociales públicos).

El principio de universalidad de los servicios sociales fue clave para la superación de la Beneficencia pública en España. Su implantación tiene como objetivo final que las necesidades sociales no queden en manos del voluntarismo político de quien gobierne. Como afirma Las Heras, “el derecho a los servicios sociales, junto con el derecho a la salud, a la educación, a las pensiones... constituye nuestro legítimo patrimonio de Bienestar social” (2002: 56).

El carácter universal de los servicios sociales se sustenta en la idea de que los problemas sociales se dan en todos los sectores de la población, pueden afectar a personas de distintas categorías sociales y económicas, y todas las personas que padecen este problema deberían tener oportunidad de acceder a ellos. Pero la escasa implantación del sistema y su aún insuficiente red de atención en relación a la demanda afecta a la estrategia de universalización.

¹² Citando el propio Subirats a Rodríguez Cabrero (2003).

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

En el año 2003, con motivo del veinticinco aniversario de la Constitución española de 1978, se publicó un importante documento, el Manifiesto de Talavera de la Reina, con el significativo título *Servicios Sociales para todos y para todas*, que nació de un amplio debate fomentado por el Consejo General de Trabajo Social, y en el que se exigía a todos los grupos parlamentarios que garantizaran por ley la financiación necesaria para hacer efectiva la universalidad de los derechos y prestaciones del sistema público de servicios sociales. Se hace así referencia a una reivindicación histórica del sector: la necesidad de una ley de servicios sociales de carácter estatal que organice y garantice su universalidad en todo el territorio.

Para hacer efectiva la universalidad, como garantía de derecho, se debería elaborar un mapa nacional y regional de necesidades en materia de equipamientos de servicios sociales, con el objeto de desarrollar un plan presupuestario de inversiones financieras y sociales para la extensión de la red de centros y de profesionales que hicieran extensible el principio de universalidad.

(Fernández García, 2004: 40)

Subirats Humet (2007) ha agrupado el debate existente en la actualidad sobre la universalidad de los servicios sociales en torno a tres dimensiones:

Dimensiones del debate sobre la universalidad de los servicios sociales	
<i>Dimensiones</i>	<i>Ejes de debate</i>
<i>Dimensión conceptual</i> Ítems que definen al propio sistema y del cual derivan las estrategias e instrumentos para desplegar y operativizar el sistema	<ul style="list-style-type: none">– Los servicios sociales como uno de los principales retos europeos– El acceso a la atención social como derecho subjetivo– Un sistema público de servicios sociales universalizado– La necesidad de una ley básica estatal– Sistema de financiación de base impositiva
<i>Dimensión sustantiva</i> Conjunto de estrategias mediante las cuales se definen los contenidos de las políticas, las tendencias de actuación e intervención y la objetivación de las tendencias como problemáticas	<ul style="list-style-type: none">– Un sistema infradotado en recursos humanos y financieros– La prevención frente a la exclusión social– La regulación como responsabilidad pública– Descentralización y coordinación
<i>Dimensión operativa</i> Conjunto de instrumentos metodológicos y organizativos que permite desplegar el sistema, adecuándolos a los objetivos y metas propuestos en la dimensión sustantiva	<ul style="list-style-type: none">– Políticas de proximidad y territorialización– Participación y democracia– Transversalidad, coordinación e integralidad– Prestigio y calidad– Nuevas tecnologías y simplificación de la gestión– El trabajo de los profesionales

Tabla n.º 12: Dimensiones del debate sobre la universalidad de los servicios sociales.
Fuente: Subirats Humet (2007: 41-42).

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

En definitiva, la trayectoria de la gestación del actual sistema de servicios sociales en nuestro país ha hecho que no pueda hablarse todavía de un sistema nacional de servicios sociales, ni su grado de desarrollo ha alcanzado aún el del sistema nacional de salud, el de la Seguridad Social o el del sistema educativo (cada uno de ellos con su respectivo desarrollo normativo de carácter estatal).

El sistema público de servicios sociales es el sistema de protección social más desconocido y entre sus prestaciones está la de facilitar a los ciudadanos y a la comunidad en general el conocimiento y acceso a los recursos sociales en relación con los derechos que pudieran corresponderles, por eso es importante conocer cuáles son sus contenidos.

(Fernández García, 2004: 35)

El debate principal parece ubicarse en si los servicios sociales deberían ser definidos como derechos sociales con una cobertura mínima en todo el territorio.

Se han producido avances en el proceso de reconstrucción de los servicios sociales: cambios constitucionales y jurídicos que han favorecido la expansión de los servicios sociales, un crecimiento notable de los recursos humanos en este sector, la creación de una red municipal de servicios sociales generales aún insuficiente (...). Pero igualmente hemos podido constatar elementos preocupantes en el desarrollo de sector de los servicios sociales como son la elevada precariedad del empleo, el carácter excesivamente informativo de los Centros de servicios sociales y la escasa entidad del gasto público en esta rama protectora.

(Rodríguez Cabrero, 2004)

Cuando se pretende definir la asistencia social, la cuestión de mayor controversia es si se trata o no de un derecho condicionado. Alonso Olea (1974) considera que es característica de la asistencia social su condicionamiento a la demostración de necesidad por parte del demandante y su naturaleza discrecional y no es susceptible de impugnación jurisdiccional. En realidad, son prestaciones que nacen carentes de esa garantía, pero una vez consolidada la asistencia y extendidas las demandas se va articulando también un cierto derecho a obtenerla.

(Roldán García y García Giráldez, 2008: 15)

La concepción de los servicios sociales como derecho es una cuestión que está estrechamente vinculada a la de su pretendido carácter universal. ¿Se puede hablar de derecho mientras no exista una universalidad en cuanto al acceso? ¿Son reconocidas como derechos las prestaciones básicas del sistema?

La responsabilidad pública y la universalidad son principios determinantes en la aplicación y garantía de los derechos, así como el control de calidad en los servicios, aún cuando la gestión fuera concertada con entidades privadas o con sectores sin ánimo de lucro.

(Fernández García, 2004: 39)

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Cómo hemos visto al explicar las características del actual sistema, la cuestión de la universalidad de los servicios sociales nace con la democracia y, como vamos a tratar de explicar seguidamente, no está resuelta plenamente.

La normativa actual establece formalmente el derecho a los servicios sociales, pero condiciona el acceso a las prestaciones a las disposiciones reglamentarias, de manera que el derecho real está debilitado en la práctica porque depende de las disponibilidades presupuestarias existentes.

(Simó, 2004: 3)

Inicialmente previstos como protección complementaria de la Seguridad Social, la nueva concepción de la atención social de carácter oficial que traen los servicios sociales, profundizada por la instauración del Plan Concertado de Servicios Sociales (1988), hizo extensivos dichos servicios a toda la población e hizo del principio de universalidad uno de sus pilares y valores básicos, estructurando lo que supondría el sistema público de servicios sociales.

Sin embargo, la consideración de los servicios sociales como derecho ciudadano es más bien reciente. Gutiérrez Resa (2010: 136-138) habla de un cambio de valores entre los usuarios potenciales de los servicios sociales, que el autor sitúa en la década que sigue al año 2000, según la cual “la opinión de los usuarios potenciales de servicios sociales indica que deben ser públicos y financiarse mediante impuestos”. También, y pese a la actual crisis y la constante puesta en cuestión del modelo de servicios públicos actual, la evolución de la propia legislación parece haber definido tendencia hacia la progresiva universalidad de los servicios sociales. Una universalidad que, además, es ampliamente defendida desde el ámbito académico y político [Casado y Fantova (2007), Las Heras (2002), Gutiérrez (2010) o García Herrero y Ramírez Navarro (2001)]. De hecho, las progresivas leyes autonómicas incluyen esta cuestión como principio fundamental, si bien su instauración completa y su reconocimiento como derecho pleno aún no se ha producido.

Esto es debido principalmente a la ausencia de definición de las prestaciones concretas en que consistiría ese derecho o derechos que se plasmasen en un marco legislativo que ordenase a los poderes públicos dotar al sistema público de servicios sociales de una financiación suficiente (de la que hoy carece). Es decir, el obstáculo parece ubicarse claramente en la financiación que haga posible esa universalidad.

El beneficio de los servicios sociales no es perceptible por la mayoría de ciudadanos, debido a que los derechos sociales no son reales simplemente por el reconocimiento legal y programático. Tan fundamental es el reconocimiento legislativo de la universalidad de derechos, reconocido como principio en nuestras leyes de servicios sociales, como hacer efectiva la garantía del derecho, lo que exige la definición del derecho en prestaciones concretas, a través de las cuales el derecho se identifica y además una amplia red de equipamientos sociales y de profesionales que hagan efectiva la universalización en el acceso a las prestaciones reconocidas como derecho.

(Las Heras, 2002: 56)

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Los servicios sociales se encuadrarían en el ámbito de los denominados derechos de segunda generación (como los derechos económicos y culturales), concretamente dentro de los derechos sociales, es decir, ni dentro de los derechos civiles ni dentro de los derechos políticos. Derechos estos, de segunda generación, que tienen como objetivo fundamental garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, la educación y a la cultura, de tal forma que asegure el desarrollo de los seres humanos y de los pueblos. Por tanto solamente se convierten en derecho a través de la legislación.

Parece que la técnica jurídica más segura para garantizar a protección de los servicios sociales sería la institución de derechos subjetivos, cuya satisfacción puede exigirse en los tribunales de justicia. Mediante esta técnica de los derechos subjetivos, la política de bienestar nos garantiza asistencia necesaria, prestaciones educativas, pensiones contributivas y no contributivas y, mediante la Ley 39/2006, un mínimo de prestaciones de servicios sociales para situaciones de dependencia funcional.

(Casado, 2007d: 315)

¿Reconoce la legislación a los servicios sociales en forma de derecho? Tornos y Galán sostienen que no, cuando llevan a cabo la siguiente afirmación:

Se atribuye a la Administración una amplia discrecionalidad en la determinación de los servicios a crear y en el reconocimiento de los servicios a prestar (...). El acceso a las prestaciones no se configura por lo general como un verdadero derecho subjetivo, sino como un interés legítimo que da derecho a solicitar la prestación y a obtener una respuesta razonada sobre el cómo y el cuándo de la misma, siendo el criterio de la no disponibilidad de medios económicos suficientes argumento bastante para denegar lo que se pide. Diversa es la situación una vez obtenido el derecho al ingreso en un centro de atención, en cuyo caso sí existen un serie de derechos previamente establecidos sobre el trato que debe recibirse en el mismo (...). En general, pues, las leyes autonómicas determinan su oferta, ordenan la demanda (por petición espontánea o por convocatoria), establecen criterios generales de adjudicación, pero no reconocen derechos subjetivos (...). El acceso a las prestaciones propias de los servicios sociales se somete por lo general al cumplimiento de requisitos de apreciación discrecional o a la cláusula “siempre que exista la suficiente consignación presupuestaria”. No existe, en términos generales, ni un derecho a la creación del servicio, ni un derecho al acceso al servicio creado.

(Tornos y Galán, 2007: 18-39)

En este sentido, estos autores hacen referencia a un documento elaborado por una Comisión de expertos nombrada en el Departamento de Bienestar y Familia de la Generalitat de Cataluña en noviembre de 2004, titulado *Bases per una nova llei de serveis socials de Catalunya. Un document per al debat*, en el cual, refiriéndose a la región catalana, se hacía una afirmación válida para ilustrar la situación de los servicios sociales públicos en el resto del Estado:

Los servicios sociales constituyen un sistema aún débil por la falta de cobertura universal y del reconocimiento específico del derecho subjetivo a su

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

utilización. Es lo que se ha denominado derecho “debilitado” por los recursos limitados establecidos para su elección.

(2004: 34)

En este documento también se pone de manifiesto cómo el reconocimiento del derecho universal a disponer y hacer uso de los servicios de salud y educación supuso un salto cualitativo para los mismos y cómo los servicios sociales están siguiendo el mismo camino, si bien con años de retraso (como veíamos previamente, los servicios sociales están catalogados como servicios a la persona o servicios personales. Sin embargo, no tienen esa catalogación de derechos subjetivos que tienen otros servicios personales como pueden ser el caso de las pensiones a la vejez o el acceso a plazas escolares en el período de enseñanza obligatoria):

Cuando el derecho a la educación y a la salud no eran derechos universales reconocidos por las leyes, había pocas escuelas y pocos servicios de sanidad públicos, y eran utilizados únicamente por los sectores más débiles de la sociedad. Es evidente el cambio cualitativo que para algunos servicios de salud y educación ha supuesto el reconocimiento del derecho universal a disponer de ellos. Los servicios sociales también están haciendo el mismo recorrido, aunque con algunos años de retraso. Y, como sucedió en la sanidad y en la educación públicas, los sectores con unos niveles de renta altos utilizan poco los servicios sociales, pero los sectores de rentas medias ya los reclaman. A los servicios sociales les falta el derecho a reclamarlos para que puedan emprender el tramo final hacia su configuración como sistema público, como la cuarta columna del bienestar social, al lado de las pensiones, la salud y la educación.

(2004: 24-25)

No obstante, determinadas leyes autonómicas de servicios sociales de reciente aprobación (algunas de las denominadas leyes de servicios sociales de segunda generación comenzaron a configurar como derecho subjetivo algunas de sus prestaciones sociales. Así ocurría por ejemplo con la Ley 1/2003 de 24 de febrero del Principado de Asturias o con la Ley 11/2003 de 27 de marzo de la Comunidad Autónoma de Madrid. O más recientemente en leyes como la Ley 12/2007 de 12 de octubre de la Comunidad Autónoma de Cataluña, la universalización de sus servicios se erige como uno de sus principios generales.

Las nuevas leyes de servicios sociales de las diferentes comunidades autónomas coinciden en incluir el principio de universalización de los servicios sociales, contemplando el derecho subjetivo a estos servicios. Desde este paradigma, todas las personas son sujetos de derecho al sistema público de servicios sociales sin discriminación o diferenciación alguna, pero en la práctica comprobamos que estos servicios se dirigen a unos colectivos concretos.

(Muñoz Luque, 2009: 143)

Alonso Seco, al referirse a las mejoras que introducen estas leyes de segunda generación y, sobre todo, al observar las normas reglamentarias que las desarrollan, aclara que una cosa es promulgar el derecho y otra hacerlo realmente efectivo:

Dichas normas no responden a la noción de derecho subjetivo en sentido propio, sino a la de interés legítimo. No obstante, alguna de ellas sí se ha configurado como derecho subjetivo¹³ (...). Lo importante pues, que queremos señalar, es la orientación actual hacia un reconocimiento de los servicios sociales como algo más, no ya de una acción benéfica, sino posibilista de las Administraciones públicas (...). No puede pedirse pues —y de ahí la noción de progresivo reconocimiento— que los servicios sociales se conviertan, de la noche a la mañana, en derechos subjetivos plenos en toda su extensión. En ningún sistema de protección social ha sucedido así; al contrario, se han ido configurando como derechos plenos y universales a lo largo del tiempo (...). En síntesis, algunos servicios sociales —o mejor aún, algunas prestaciones sociales que se encuentran en su órbita— han dejado de ser discrecionales para convertirse en derechos exigibles por el ciudadano.

(Alonso Seco, 2007: 381-383)

Lo cierto que en todas ellas se deja aún un amplio margen de discrecionalidad al legislador autonómico, ya que no se regulan con precisión los derechos que se están promulgando, y las normas que desarrollan estas leyes suelen después condicionar el reconocimiento del derecho al cumplimiento de determinadas condiciones o requisitos —eso sí, objetivos— de acceso (principalmente determinadas condiciones físicas, económicas o familiares).

Sin embargo, a partir del año 2008, y fruto de la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, surgen lo que se vienen a denominar leyes de Tercera Generación de servicios sociales, como la Ley 13/2008 de Galicia, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales, la Ley 12/2008 de País Vasco, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, la Ley 5/2009 de Aragón, de 30 de junio, o la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha.

La aprobación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (que llamaremos a partir de ahora Ley de Dependencia) ya configuraba un nuevo derecho de ciudadanía, el primer pilar para construir esa cuarta columna de la que se hablaba en el documento anterior.

La ley 39/2006 de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia ha optado por servir-se muy principalmente de los servicios sociales. No aporta novedades relativas al contenido prestacional de la rama, pero si trae una muy importante de carácter institucional: establece el derecho subjetivo a un mínimo de protección para ciertos grados de dependencia funcional en régimen universalista.

(Casado, 2007d: 314)

¹³ El autor se refiere a lo que ocurre en algunas comunidades autónomas con la renta mínima de inserción o lo que viene de suceder mediante la Ley de Atención a la Dependencia.

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Esta ley, como ocurre en otros sistemas, como el sanitario o el educativo, aporta normas que definen estructuras básicas, equipamientos, redes profesionales, y que articulan más claramente las competencias de las Administraciones públicas. Pero sobre todo aporta un catálogo de prestaciones y marca el camino a seguir por las leyes de Tercera Generación de servicios sociales. “Tanto para ese mínimo que garantiza la Ley 39/2006, como para otras coberturas sociales que se garanticen en el futuro, es necesario establecer los catálogos y/o carteras de prestaciones que determinen sus contenidos en términos tales que puedan ser provistos y exigidos con seguridad administrativa y jurídica” (Casado, 2007d: 315).

A diferencia de las anteriores, estas leyes no sólo regulan y organizan los servicios sociales públicos en sus territorios, sino que explicitan los derechos y deberes vinculados a los servicios sociales; además, se refieren al derecho subjetivo universal a un número determinado de prestaciones sociales (que aparecen enumeradas en sus correspondientes catálogos), lo cual significa que el ciudadano podrá reclamar ante los tribunales como derechos las prestaciones que han sido reconocidas como tales.

Esto implica, tal como ya ocurre en otros campos del Estado del bienestar, garantizar el derecho universal a la protección social como derecho de la ciudadanía en el marco del sistema público de servicios sociales como una responsabilidad y obligación pública. Supone también un aumento considerable del presupuesto, ya que requiere la creación y sostenimiento de los recursos necesarios para conseguirlo, y la elaboración de carteras de servicios que fijen claramente las prestaciones que se configurarían como derecho subjetivo.

De cualquier forma, la aprobación de estas leyes lo que hace es constatar una tendencia clara hacia la universalidad de los servicios sociales.

Entonces, estamos hablando de los servicios sociales como unos servicios públicos que no han alcanzado plenamente la categoría de derechos en el conjunto del Estado (más que en un mínimo de prestaciones). Esto quiere explicar la coexistencia de dos afirmaciones contradictorias: “los servicios sociales son para todos los ciudadanos” frente a “los servicios sociales son prestaciones de carácter discrecional, a diferencia de otros ámbitos de la protección social”.

¿Todos los servicios sociales son llamados a ser derechos subjetivos?

A mi parecer, una parte de las actividades que están llamadas a realizar los servicios sociales no son garantizables mediante la institución de derechos subjetivos individualizados. La aportación de la rama que consideramos en casos de catástrofes no puede supeditarse a los procedimientos de acreditación del derecho de los beneficiarios ni, mucho menos, denegar auxilio en los casos negativos. En las acciones destinadas a sujetos colectivos, como las campañas informativas o de organización comunitaria, parece difícil la individualización del derecho. La alternativa jurídica es el establecimiento de obligaciones a las instancias públicas competentes.

(Casado, 2007d: 315-316)

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Los profesores Tornos y Galán han realizado una interesante reflexión acerca de la configuración de los servicios sociales como derecho subjetivo de la ciudadanía. Para estos autores, en primer lugar hay que establecer una diferenciación entre el derecho de admisión al sistema y el derecho que adquiere el ciudadano cuando pasa a ser usuario, una vez admitido por la entidad que presta el servicio.

La primera cuestión, la del acceso al servicio, es el aspecto que más interesa a nuestra investigación.

El procedimiento lógico a seguir es determinar primero la oferta y, en función de la misma, ordenar la demanda. Una vez efectuado el proceso, el potencial usuario se situará en posición activa de pretensión concreta y frente a la denegación de acceso al servicio podrá interponer los correspondientes recursos.

(2007: 30-35)

Esta es una cuestión que involucra igualmente tanto al reconocimiento del derecho como a los recursos económicos con que cuentan los servicios sociales.

En definitiva, la no configuración de un verdadero derecho subjetivo implica que no pueda surgir el derecho del particular a una prestación concreta que se correspondería con la obligación de la Administración a llevar a cabo dicha prestación.

2.3.10. Financiación del sistema público de servicios sociales

Como veíamos, el sistema público de servicios sociales es un subsistema que forma parte del sistema de protección social que conforma el Estado social de derecho preconizado por la Constitución. La inversión en el conjunto de sistemas de protección social (educación, sanidad, servicios sociales, seguridad social, etc.) en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 se ha cuantificado en 180.000 millones de euros, según cifras aportadas por el propio presidente del Gobierno en el Parlamento (Rodríguez Zapatero, 2011).

El sistema de Seguridad Social (que lleva el peso de las prestaciones sociales no contributivas, tanto en pensiones de jubilación o invalidez, como en las pensiones asistenciales de enfermedad y vejez o en el desempleo) es el sistema de protección social que en España canaliza la mayor parte del gasto social mediante prestaciones económicas, *ascendiendo el número de beneficiarios a más de 10 millones de ciudadanos a nivel nacional* (Utrilla, 2007: 148).

En España la financiación del sistema público de servicios sociales corre a cargo del Estado, de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales (ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales). Sin embargo, al ser un sistema de organización autonómica, su estructura principal “se enmarca en los principios generales en los que se basa el sistema financiero de las comunidades autónomas” (Roldán

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

García y García Giraldes, 2008: 345). Estos principios están recogidos en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las leyes de financiación de las comunidades autónomas.

En la actualidad conviven en España dos modelos de financiación autonómica: el régimen foral, que se aplica al Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra, y el régimen común, que regula el resto de las comunidades españolas. Dentro de éste último hay que precisar también —por factores históricos y geográficos— los casos especiales de la Comunidad Autónoma Canaria y las ciudades de Ceuta y Melilla. El actual sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común (que viene regulado por la Ley 21/2001 de 27 de diciembre) incluye la financiación de los servicios sociales transferidos en el modelo general.

Se puede hablar más concretamente de una financiación específica del sistema que viene dada principalmente por tres elementos:

- Las leyes autonómicas de servicios sociales.
- Los convenios y programas con la Administración central a través del ministerio encargado de los asuntos sociales (convenios como el Plan Concertado y diversos programas existentes para colectivos específicos).
- La financiación aportada por las entidades locales¹⁴ (éstas financian una parte fundamental del sistema como son los servicios sociales de atención primaria).

La participación de las distintas Administraciones en la financiación de los servicios sociales públicos se hace a través del Plan Concertado de Servicios Sociales, estructurado en convenios de colaboración suscritos entre el Estado y todas las comunidades autónomas con la excepción del País Vasco y Navarra. Este plan, al que ya hemos hecho referencia se instauró en 1988 “con la finalidad de desarrollar y consolidar la red básica de los servicios sociales de atención primaria y disminuir la inequidad entre la oferta de servicios existentes en las diferentes comunidades” (Muñoz Luque, 2009: 144). Además, el plan condiciona que las comunidades y ciudades autónomas aporten una dotación económica de igual cuantía, al menos, que el Estado.

Así pues, el Plan Concertado es el instrumento que determina las obligaciones financieras de las Administraciones públicas respecto al sistema de servicios sociales desde 1988. Allí se establecieron las dotaciones presupuestarias que corresponden a cada nivel de Administración, asumiendo las tres Administraciones (Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales) el compromiso de financiar, cada una, el 33 % del coste total de la red básica para gestionar estas prestaciones.

¹⁴ Hay que recordar que las Haciendas Locales se financian mediante participación en ingresos del Estado y mediante sus propios recursos tributarios y no tributarios.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Sin embargo, este porcentaje no se está cumpliendo de manera equitativa. Desde la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de Servicios Sociales en España se habla (2004) de un déficit que parte principalmente de la Administración central:

El total del presupuesto que tuvo en el 2002 el Plan Concertado fue de 526,5 millones de euros, de los cuales, el 54,5 % lo aportaron las corporaciones locales (287 millones); el 28,2 % las comunidades autónomas (148,4 millones) y el 16,9 % la Administración central (89 millones). Es evidente, el esfuerzo que están haciendo las corporaciones locales con su aportación y el déficit de compromiso de la Administración central, por lo que se hace necesario incrementar sustancialmente las aportaciones del Estado y de las comunidades autónomas hasta igualar su contribución a la de los ayuntamientos, para garantizar la estabilidad financiera de la red de profesionales y equipamientos que constituye la garantía del derecho de los ciudadanos/as a las prestaciones del sistema.

Efectivamente, la realidad del sistema en España parece indicar que finalmente son las corporaciones locales las que han ido asumiendo paulatinamente la mayor proporción del gasto o inversión y las que, además, han incrementado en los últimos años esta aportación.

Las corporaciones locales son las que asumen la parte principal de ese gasto, con porcentajes que oscilan entre el 48 % y el 71 % (...). Las corporaciones locales han aumentado en mayor medida su porcentaje de participación, que ha pasado desde un 40-45 % inicial hasta el 58-60 %. Este hecho unido a los problemas de las haciendas locales, es una de las causas de la escasa cobertura y de la inequidad de estos servicios en el Estado español.

(Muñoz Luque, 2009: 144)

Este es sin duda uno de los elementos problemáticos más destacables que se observan al analizar la financiación del sistema. En la siguiente imagen podemos ver, a modo de ejemplo, la evolución de la financiación del sistema y la aportación de cada nivel administrativo desde la perspectiva ofrecida por el Ayuntamiento de Córdoba. Como se observa, la diferencia de aportación entre las diversas Administraciones públicas es significativa.

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

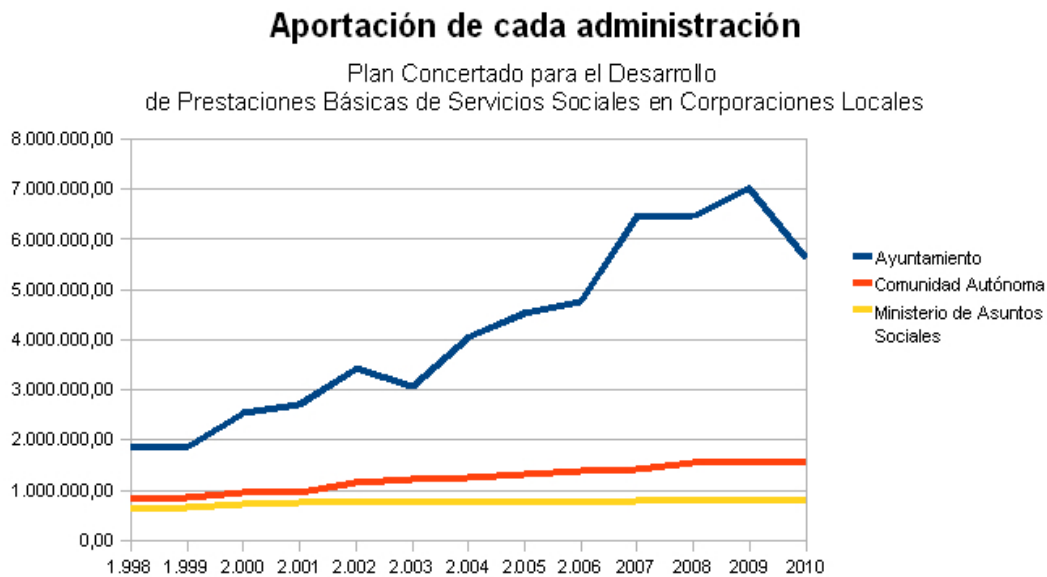


Gráfico n.º 8: Financiación de los servicios sociales municipales de Córdoba
a través del Plan Concertado de Servicios Sociales.
Fuente: Ayuntamiento de Córdoba¹⁵.

La financiación de los servicios sociales públicos en nuestro país, a diferencia de los sistemas educativo, sanitario y de pensiones (basada en una financiación de base impositiva), depende de partidas presupuestarias establecidas anualmente. Algo que pone en cuestión el discurso que defiende el que el sistema público de servicios sociales pueda constituir el cuarto pilar del Estado de Bienestar.

Además, la obligatoriedad de dotar de una financiación estable a las prestaciones que emanan de la Ley de Dependencia ha supuesto una dificultad añadida a la situación financiera de los servicios sociales. Según una noticia aparecida en el diario *El País* en octubre de 2011, en base a un estudio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, “el gasto en dependencia devora la partida en servicios sociales”:

Los dependientes se llevan ya el 55 % del presupuesto social de las comunidades autónomas (excluyendo lo que destina el Gobierno para ello). El dinero para atender otras necesidades en las comunidades se ha reducido en 1.300 millones

El presupuesto de las comunidades autónomas para servicios sociales es cada vez mayor, pero se está desequilibrando a favor de la Ley de la Dependencia y en contra del resto de atenciones sociales. Para esto último, el gasto se ha reducido entre 2008 y 2010 en más de 1.300 millones de euros mientras que para los dependientes se ha elevado en casi 2.600 millones en el mismo periodo. Los dependientes atendidos en la actualidad pasan de 740.000, pero el resto de personas que necesitan alguna ayuda social podría rondar los dos millones (haciendo algunos cálculos con la última memoria del Plan Concertado 2008/09).

(Morán, 2011)¹⁶

¹⁵ Cuadro gráfico recuperado del sitio web del Ayuntamiento de Córdoba. Fecha de recuperación: 7 de febrero de 2011: <http://www.ssm.ayuncordoba.es/ssm/financiacion.php>.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Según ese mismo estudio al que hace referencia la noticia anterior, el gasto social en su conjunto alcanza una media de 256 euros anuales por habitante en España, con una notable disparidad de gasto entre comunidades autónomas. Históricamente, la ausencia de una financiación estable del sistema público de servicios sociales a través de los impuestos generales del Estado ha sido y es una característica determinante del sistema español: “Los porcentajes de aportación de las diferentes Administraciones al Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Corporaciones Locales no han logrado generar un sistema financiero estable que permita establecer políticas a largo plazo sino que lo ha convertido en un programa de transferencias económicas” (Subirats Humet, 2007: 46).

Esta ausencia además determina el hecho de que la aplicación del sistema termine dependiendo en gran medida del voluntarismo de los responsables políticos.

La norma que crea un servicio público impone a la Administración un deber prestacional, pero razonablemente deja a esa Administración un margen de decisión para concretar el alcance de la prestación y la determinación de los sujetos beneficiarios. Este margen de apreciación, no reducible a una única solución justa a través de los mecanismos de control de la discrecionalidad, supone reconocer a la Administración la facultad de diseñar políticas asistenciales en función de los recursos disponibles y de las varias medidas aplicables para dar satisfacción a las necesidades de los usuarios del servicio. Por ejemplo en el caso de un anciano sin recursos propios, ¿debe dársele plaza en una residencia, establecer un sistema de residencia domiciliaria, puede exigírsele a la familia determinada prestación económica? La norma impone el deber de dar asistencia al anciano, pero no concreta qué prestación.

(Tornos y Galán, 2007: 33)

Pero además, esta forma de financiar al sistema público de servicios sociales supone una clara ilustración de la situación general del propio sistema general de protección social español cuando, precisamente, se le quiere equiparar como el cuarto pilar del Estado de bienestar. “El Estado de bienestar español de los primeros años del siglo XXI se caracteriza por su escaso desarrollo, siendo uno de los más retrasados de la Unión Europea” (Navarro, 2006: 34).

Efectivamente, el gasto o inversión social en España ha sido históricamente menor que la media de la inversión que realizan otros países que, de alguna manera, son un modelo en materia de protección social para nuestro país.

Es destacable la reducida presencia del gasto público social (24,25 % del PIB) en España en relación, especialmente, con la Unión Europea (30,17 % del PIB), pero también con el conjunto de la OCDE (26,58 % del PIB).

La comparación por países en términos de porcentaje del PIB permite precisar que, dentro de la UE, únicamente Portugal e Irlanda presentan niveles de gasto social público más bajos que España; en esa ordenación, los países no

¹⁶ Morán, C. (2011). El gasto en dependencia devora la partida en servicios sociales. *El País* (21 de octubre). Recuperado el 30 de octubre de 2011 de http://www.elpais.com/articulo/sociedad/gasto/dependencia/devora/partida/servicios/sociales/elpepusoc/20111021elpepisoc_3/Tes.

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Europeos de la OCDE ocupan los últimos puestos, mientras que, como ya es sabido, los países escandinavos y países con modelo “continental” de Estado del bienestar (como Alemania, Austria y Francia) ocupan las posiciones más elevadas.

Otra comparación, basada en este caso en el gasto per cápita (en dólares de EE. UU. corregidos mediante paridades de poder de compra), sitúa a España en una posición todavía más desventajosa: algunos países, como Canadá, Irlanda, Estados Unidos y Japón presentan valores de este indicador más elevados que el correspondiente a España, mientras que sus valores en el indicador anterior eran inferiores al español.

(Calero y Costa, 2003: 39)

Podemos concluir este punto con las siguientes palabras de Muñoz Luque sobre la financiación de los servicios sociales en España, que apoya lo afirmado por Navarro:

El sistema de servicios sociales español tiene una baja financiación, dentro de un modelo de Estado de bienestar que se encuentra en los niveles bajos de Europa en cuanto a aportación estatal en términos de PIB. En los últimos años, España está realizando un importante esfuerzo para aumentar el gasto en asistencia social, gracias especialmente a la aprobación de la nueva Ley de Dependencia. Aún así, como afirman Adelantado y Jiménez (2003), se trata del país “que mantiene los niveles más bajos, incluso por debajo de países mediterráneos como Portugal, Grecia o Italia, con los que comparte las características del régimen asistencial”.

(Muñoz Luque, 2009: 143)

Entre las diversas propuestas debatidas en la actualidad para la mejora de la financiación del sistema, se apuntan diversas ideas, como la de establecer porcentajes de participación de los usuarios (copago), la de generar nuevos sistemas de compensación y cofinanciación entre las diversas instituciones públicas o la propuesta de crear nuevas formas de financiación del sistema, como podría ser la puesta en marcha de un nuevo régimen específico de cotización dedicada exclusivamente a la dependencia (como ya sucede con la Seguridad Social), ahora que se ha convertido en un derecho ciudadano.

En definitiva, todos estos datos nos llevan a afirmar una situación de baja financiación del sistema público de servicios sociales, con un déficit en cuanto a la aportación económica prevista para el Estado y las comunidades autónomas, recayendo en las corporaciones locales un importante porcentaje en cuanto a la financiación de la red básica del sistema, y donde el gasto en protección social sigue siendo uno de los más bajos de los países europeos.

2.3.11. El acceso al sistema y el acceso a la información del sistema

¿Qué lleva a una persona a acercarse a los servicios sociales? ¿Cómo acceden los ciudadanos a los servicios sociales? Podemos identificar al menos tres tipos de acceso:

- *A demanda del propio ciudadano*, el cual, a partir de una necesidad, acude a su Centro de Servicios Sociales. (Para este caso se tienen que cumplir al menos dos condiciones: la primera es que el ciudadano conozca dónde está el Centro de Servicios Sociales que le correspondería, y la segunda es que sepa que la posible respuesta a esa necesidad está en los propios servicios sociales, para lo cual es necesario que conozca la función de estos servicios).
- *Por derivación de otros sistemas y servicios*: servicios de empleo, servicios sanitarios, servicios educativos o servicios de información de las Administraciones públicas, suelen cumplir la labor de derivar a los ciudadanos a los servicios sociales cuando lo estiman conveniente. En este caso es necesaria la cooperación entre las distintas instituciones, y los servicios de esas entidades cumplen una labor de nutrir la oferta de los servicios sociales.
- *Por iniciativa de los propios servicios sociales*: debido al enfoque proactivo¹⁷ de estos servicios, estos desarrollan diversos métodos de estudio de la demanda y de las necesidades sociales, y en función de ellos, se dirigen a poblaciones determinadas dentro del municipio y producen y ofertan servicios adaptados a esas necesidades. Esto supone, como dice Casado (2007d: 293), llevar a cabo “de oficio” estudios de la demanda, “especialmente entre quienes tienen más dificultades de manifestarla” y por otra parte, difundir la oferta, “especialmente entre quienes tienen más dificultades para conocerla”. Sin embargo este tipo de acceso es quizá el más escaso: “(Los servicios sociales) No salen a la búsqueda de casos. Nadie lo dirá así, desde luego. Detección, investigación, prospección... son palabras más técnicas. Lo cierto es que las profesionales van a remolque de lo que se les presenta por uno u otro canal. Los economistas dirían que estamos ante un servicio orientado por la demanda” (Aliena, 2005: 19-20).

En este punto es importante resaltar que una de las características del sistema público de servicios sociales español es el de las diferencias en cuanto a la posibilidad de acceso. Como afirma Sarabia estas diferencias vienen producidas por muchos condicionantes, como pueden ser: residir en distinta localidad, incluso dentro de la misma

¹⁷ "Para cumplir su misión, al igual que otras ramas de recursos pro bienestar, los servicios sociales están llamados a gestionarse con anticipación y prontitud, saliendo al encuentro de las demandas latentes, sin esperar necesariamente a que las mismas lleguen a manifestarse plenamente" (Casado, 2007c: 284-285).

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

comunidad autónoma; para un mismo nivel de renta, ser excluido del acceso; poder optar a un servicio alternativo o no; tener que participar en el pago o recibir el servicio de forma gratuita, etc. "Periferia es el reino de la selectividad. No mira la *raza, la religión, el color de la piel o la clase social*, pero sí la pensión, la declaración de hacienda y el registro de propiedades" (Aliena, 2005: 54). El acceso al sistema de servicios sociales depende de muchos factores¹⁸. Es, por tanto, y éste es uno de sus rasgos más importantes, un acceso condicionado.

Es un hecho la existencia de listas de espera (de las que nunca se sale, porque nunca llega el turno de ser atendido, pues siempre aparecen casos más urgentes) para el acceso a algunos servicios (ayuda a domicilio entre otros), así como la utilización de baremos que tienen en cuenta el nivel de renta familiar (característica social) para excluir a algunos solicitantes de la prestación del servicio.

(Sarabia, 2007: 339)

Pero una cosa es el acceso al sistema y a las prestaciones que ofrece y otra el acceso a la información sobre el sistema. La promoción de los servicios sociales públicos es un elemento obligado para garantizar el derecho a la prestación de estos servicios, ya que no se puede acceder ni tampoco utilizar aquello que no se conoce. Esto se relaciona con el carácter proactivo de estos servicios.

Si la intervención y las políticas sociales no actúan proactivamente, su oferta llegará menos de lo deseable a personas afectadas por circunstancias como estas: timidez, indolencia, depresión, desorientación, problemas administrativos para el acceso a las prestaciones públicas, carencia de medios para el acceso a recursos mercantiles, sobrecarga de ocupaciones, etc. (...).

(Casado, 2007c: 284)

Autores como Sarabia (2007), Puig (2004) o Charroalde (1996) consideran que la falta de información o la desinformación por parte del ciudadano, temas centrales en esta investigación, suponen una pérdida de oportunidades para el ciudadano, y consideran que a las Administraciones públicas les corresponde la acción de combatirlas.

La accesibilidad o inaccesibilidad no es sólo una cuestión de escalones y demás obstáculos físicos: la desinformación como barrera es tan excluyente o más, si cabe, que cualquier otra (...). En nuestra sociedad se da una paradoja

¹⁸ Sarabia identifica otros problemas de acceso del ciudadano a los servicios sociales, que nombramos a modo de perspectiva y que entendemos que se relacionan con los aspectos burocráticos de la relación con la Administración pública: "Discontinuidad en la atención por dificultades en la colaboración interautonómica; ausencia de posibilidad de elección que hace que el ciudadano tenga que amoldarse no a lo que realmente necesita, sino a los que se le oferta-; penalizaciones por la existencia de redes naturales de relación social; dependencia de criterios organizativos y no de las necesidades; multiplicidad de fuentes, recursos, diferencias de requisitos, diversidad de modales de acceso y diferencias no siempre claras en la oferta; peregrinación de una instancia a otra para realizar las diversas solicitudes; discontinuidad en la gestión de la oferta de servicios; falta de cauces formales de coordinación entre instancias de intervención" (2007: 338-342).

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

que se manifiesta a través de una situación de desequilibrio encubierto: si un ciudadano no tiene información de una oferta de servicios, sean éstos educativos, culturales, sanitarios, de vivienda o pensiones etc., a pesar de que objetivamente dicha persona pueda reunir todos los (demás) requisitos establecidos para disfrutar del servicio, es imposible, por ignorancia, que los reciba (...). Para renivelar esta situación descrita se hace necesario que los Poderes Públicos hagan el mayor esfuerzo por divulgar adecuadamente la oferta de servicios, si se pretende que los ciudadanos tengan igualdad efectiva de oportunidades ante los mismos (...). Para quien la consigue, la información es un recurso del cual puede hacer uso cuando lo necesite. Ahora bien, lo realmente importante es tenerla cuándo y cómo se necesita. La información es el primer recurso, el paso previo para cualquier acción.

(Charroalde, 1996: 38-41)

Este autor destaca la cuestión del acceso a la información como derecho. Un derecho que permite al ciudadano no sólo conocer y acceder al importante recurso que es la información, sino además hacer posible el ejercicio de otros derechos.

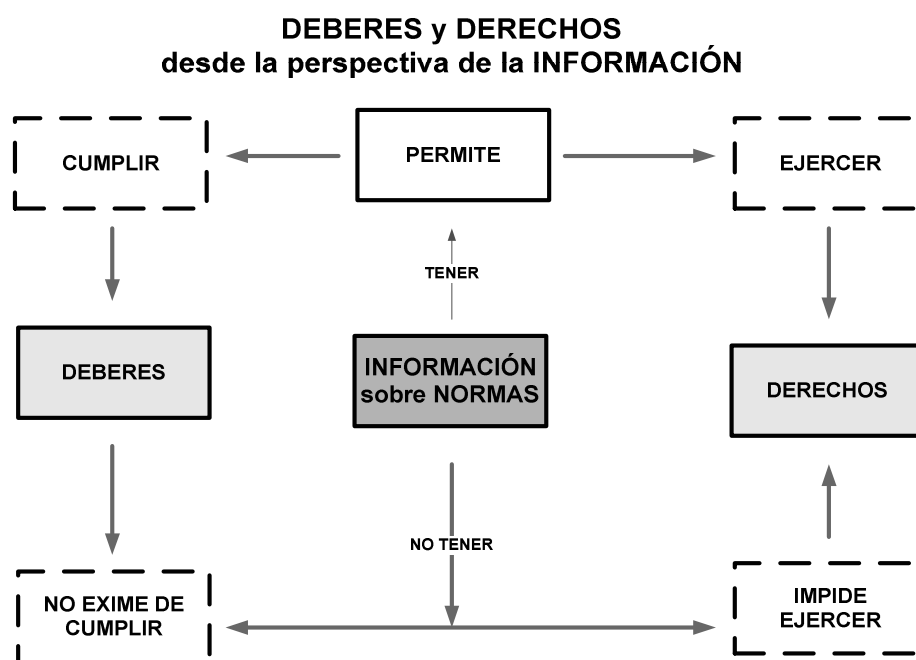


Gráfico n.º 9: Deberes y derechos desde la perspectiva de la información.
Fuente: Charroalde (1996).

Por otra parte, los servicios sociales de atención primaria, al tener entre su cometido las prestaciones de Información y Orientación, contribuyen decisivamente al acceso de muchos ciudadanos a otros servicios del sistema de protección social.

Se ha de tener en cuenta que a los Servicios de Atención Primaria, debido a su carácter universal y polivalente, acuden muchos ciudadanos en demanda de información y atenciones propias de otras áreas de la atención social como pensiones, vivienda, educación, etc. Sin embargo, por su propia condición de facilitadores de acceso a los recursos sociales de la comunidad,

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

valoran y canalizan dichas demandas en función de la situación sociopersonal del usuario.

(Plan Concertado de Servicios Sociales,
Memoria 2007-2008)

2.3.12. Propuestas actuales de mejora de los servicios sociales públicos

A modo de conclusión de este epígrafe dedicado a explicar el sistema público de servicios sociales, consideramos necesario apuntar brevemente algunas de las principales propuestas teóricas que existen en la actualidad para perseguir su mejora.

Casado y Fantova coordinaron en el año 2007, con el patrocinio de la Fundación Foessa, Cáritas Española y la Obra Social de Caja Madrid, un informe con ocasión de la aprobación de la Ley sobre Autonomía y Dependencia el año anterior, *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Informe con ocasión de la Ley sobre Autonomía y Dependencia*. En uno de los artículos que conforman esta obra, ofrecen una serie de propuestas y recomendaciones necesarias para el progreso del sistema tras la aprobación de dicha ley. Entre otras, estos autores apuntan las siguientes (2007b: 19-34):

- Avanzar en la configuración racional de la rama de los servicios sociales y en su consolidación e identidad a través de un adecuado desarrollo institucional y técnico.
- Adecuar la oferta de servicios sociales públicos a la demanda mediante criterios de racionalización técnica y económica. Ello implica también dotar adecuadamente a la gestión de los recursos humanos, técnicos y materiales necesarios para ofrecer el nivel de calidad que se le debe exigir al servicio público.
- Desarrollar la rama española de los servicios sociales en armonía con el modelo social europeo.
- Reconocer la condición de permanentes a los objetivos inmediatos viejos y nuevos de los servicios sociales: asistencia supletoria, habilitación y rehabilitación, prevención y accesibilidad.
- Priorizar los siguientes enfoques metodológicos: universalismo e igualdad, comunitarismo, desarrollo personal y proactividad (al respecto de la universalidad, los autores proponen “un ámbito subjetivo universal efectivo para los servicios sociales públicos, con respuestas a toda clase de demandas propias de la rama y con igualdad de protección para iguales circunstancias técnicas”).
- Elaborar y hacer efectiva una cartera de prestaciones de acceso universal e igualitario, mediante “la institución del correspondiente derecho subjetivo”.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Esto es, una catalogación cabal de los recursos de la rama de los servicios sociales, provista de una financiación pública suficiente y segura.

- Desarrollar una organización técnica centrada en el bienestar de los ciudadanos y usuarios y no de las “conveniencias de los agentes proveedores de prestaciones de los servicios sociales” (referencia especial al ámbito político). Para ello proponen que “la atención primaria pública no se configure a la medida de la capacidad económica de los ayuntamientos, sino cubriendo el máximo posible de demandas, como exige el enfoque comunitario”.
- Procurar que el Estado central asuma aquellas responsabilidades concernientes a los servicios sociales que convengan al interés superior de los ciudadanos. Por ello consideran que la asignación de competencias a los ayuntamientos no debe seguir una pauta uniforme, sino acompañarse a la capacidad técnica y financiera de los mismos para prestar un buen servicio de modo seguro.
- Facilitar la conexión sociosanitaria, aunque descartando la configuración de una rama mixta que “generaría, entre otros efectos indeseables, nuevas necesidades de conexiones fronterizas”.

Abordar la mejora de los servicios sociales públicos supone hacer frente a sus problemas de estructura, funcionamiento y organización, que han generado múltiples debates en el mundo académico y profesional. El nodo del debate parece situarse principalmente en la cuestión de la universalidad de estos servicios y el obstáculo está en la financiación del sistema.

Perfeccionar estos servicios requiere además abordar el sistema desde la innovación. Subirats, Alfama y Obradors (2009) ofrecen en la siguiente tabla “los principios orientadores de las políticas públicas tradicionales y aquellos criterios de innovación (retos) que se entienden necesarios para avanzar hacia una concepción, desarrollo y operación de políticas públicas de inclusión con mayor capacidad de abordar las problemáticas actuales”:

2.3. Los servicios sociales públicos como sistema

Propuesta de criterios de orientación en las políticas de inclusión	
<i>Políticas públicas tradicionales</i>	<i>Criterios de innovación para las políticas públicas</i>
<i>Enfoque estático</i> Focalización en el conjunto de individuos en situación de precariedad	<i>Enfoque dinámico</i> Focalización en los procesos de entrada y salida relacionados con la precariedad
<i>Perspectiva individualista</i> Focalización estricta al individuo y al hogar	<i>Perspectiva comunitaria</i> Énfasis en las dimensiones comunitaria y territorial de la exclusión
<i>Políticas homogeneizadoras</i> Respuestas para cubrir necesidades que se consideran homogéneas e indiferenciadas	<i>Políticas sensibles a la diversidad</i> Respuestas adaptadas a situaciones territorialmente y socialmente homogéneas
<i>Asistencialismo</i> Políticas destinadas a paliar los efectos de la precariedad	<i>Promoción de la autonomía</i> Políticas destinadas a promover el desarrollo autónomo, evitando la dependencia de las Administraciones
<i>Centradas en los elementos de renta</i> Enfoque sobre la pobreza monetaria	<i>Enfoque multidimensional</i> Consideración de todos los factores generadores de exclusión
<i>Enfoque reactivo</i> Oferta de servicios como reacción a las problemáticas concurrentes	<i>Enfoque proactivo (estratégico)</i> Políticas anticipatorias y orientadas a la transformación estratégica del entorno
<i>Enfoque orientado a las consecuencias</i> Atención centrada en atender los efectos de la problemática	<i>Enfoque orientado a las causas</i> Atención a las causas o factores generadores de la exclusión social
<i>Centralización de las políticas en ámbitos de gobierno supralocal</i> Predominio de los niveles central y regional en la formulación de las políticas y residualidad local	<i>Descentralización y fortalecimiento político local</i> Fortalecimiento, en general, de los agentes más próximos al territorio. Gobiernos locales fortalecidos, con capacidad de liderazgo político de redes de gobierno multinivel.
<i>Especialización y segmentación de responsabilidades públicas</i> Fragmentación de responsabilidades entre Administraciones y entre departamentos	<i>Transversalidad y coordinación multinivel</i> Coordinación entre distintos niveles administrativos y entre departamentos
<i>Fuerte división entre lo público y lo privado</i> Monopolio de la formulación de políticas por parte de las instituciones públicas; escasa cooperación público-privado	<i>Corresponsabilidad y participación</i> Espacios de participación y negociación compartida entre Administraciones, agentes privados y tejido asociativo

Tabla n.º 13: Propuestas de criterios de orientación en las políticas de inclusión.
Fuente: Subirats, et al. (2009: 11).

Por último, y con respecto al objeto de nuestra investigación, la promoción de los servicios sociales públicos, al referirse a un desarrollo racional en la oferta pública de servicios sociales, Casado y Fantova afirman la necesidad de prestar especial atención a la mejora de los servicios sociales en la realización de diversas actividades, entre ellas a “la prospección de la demanda y difusión de la oferta, que viene exigidas por los enfoques universalista y proactivo” (2007b: 26). Estos aspectos, la prospección y la difusión de la oferta, se relacionan estrechamente con la comunicación a través de elementos como el *marketing* o la publicidad, como veremos en los epígrafes siguientes.

2.4. El nivel de conocimiento y percepción de los servicios sociales entre la ciudadanía

En el mercado de lo social, la accesibilidad a los servicios sociales exige saber que éstos existen y cuál es su oferta. La ignorancia es una barrera más excluyente que las barreras arquitectónicas.

(Charroalde, 1996: 37)

¿Cuál es el actual nivel de conocimiento de la ciudadanía con respecto al sistema público de servicios sociales? ¿Qué imágenes, qué percepción tienen sobre los servicios sociales? ¿Existe una relación entre el nivel de conocimiento y la difusión que se está llevando a cabo del sistema?

Para introducir estas cuestiones, partimos de la opinión expresada por el profesor Demetrio Casado según la cual los servicios sociales españoles deben tener, entre sus características, dos enfoques indispensables: un enfoque universalista y un enfoque proactivo.

Para este autor, el enfoque proactivo de los servicios sociales hace pertinente la realización de ciertas tareas instrumentales:

Se trata, en primer lugar, de llevar a cabo de “oficio” estudios de la demanda, especialmente entre quienes tienen más dificultades para manifestarla. Por otra parte, resulta también necesario difundir la oferta, también especialmente entre quienes tienen más dificultades para conocerla.

(Casado, 2007d: 293)

Por otro lado, el enfoque universalista implica una obligación de hacer llegar los servicios al mayor número posibles de ciudadanos, para tratar de hacer efectiva una auténtica universalidad de los servicios.

Para tratar de determinar y aproximarnos al grado actual de conocimiento y la valoración de la ciudadanía respecto a los servicios sociales, hemos recurrido a la búsqueda de los datos y estadísticas más recientes posibles en investigaciones diversas. Esta búsqueda se ha llevado a cabo entre los meses de enero y julio de 2010 en bibliotecas y centros de documentación especializados (como la Biblioteca de la Escuela Universitaria

2.4. Nivel de conocimiento y percepción entre la ciudadanía

de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid o el Centro Regional de Formación e Investigación de los Servicios Sociales “Beatriz Galindo”) libros, revistas u otras publicaciones especializadas en servicios sociales, y por supuesto, en Internet (a través de sitios web determinados tales como el de la Comunidad de Madrid, el del Imsero o el del Centro de Investigaciones Sociológicas —CIS—).

Los resultados de esta búsqueda de datos estadísticos reflejan la existencia de un déficit de investigaciones que traten sobre estas cuestiones. Como vamos a ver seguidamente, los datos obtenidos muestran una ausencia generalizada de datos actualizados, referidos a la totalidad del Estado y a la Comunidad de Madrid en particular, que puedan determinar con precisión cuál es el nivel actual de conocimiento y valoración de los servicios sociales por parte de los ciudadanos. “Los servicios sociales, hoy y aquí, son mucho menos conocidos que los sanitarios, están menos estructurados e institucionalizados, tienen menor envergadura e incluso hay en torno a ellos mucha más confusión a la hora de conceptualizarlos” (Fantova, 2007: 478).

Una de las pocas valoraciones que se atreven a hablar de cifras a nivel estatal —y de forma reciente— la encontramos en la obra de los profesores Marcuello y Gutiérrez Resa (2008: 191). Para ellos, “en España, el conocimiento de los Servicios Sociales por parte de la población no llega al 50 % aunque va en aumento (...) pese a que se considere probada su eficacia, la utilización de los mismos es limitada”. La relación que existe entre la comunicación de los servicios sociales y el uso que los ciudadanos es uno de los posibles indicadores para valorar la propia influencia de la comunicación.

En el año 2000, la Fundación Foessa publicaba en su *Informe EDIS* unos datos que corroboran una situación sostenida en el tiempo y que podemos calificar de elevado desconocimiento hacia estos servicios. Como podemos observar en el cuadro siguiente, este nivel de desconocimiento de los servicios sociales es la opción más fuerte en todos los ámbitos (rural, semiurbano, urbano y megaurbano), y es especialmente grande en el ámbito megaurbano. Únicamente en los municipios rurales la valoración positiva de los servicios sociales supera al 30 % de la población.

Conocimiento de los servicios sociales				
	<i>Rural</i>	<i>Semiurbano</i>	<i>Urbano</i>	<i>Megaurbano</i>
<i>No conoce</i>	43,8	40,3	44,7	58,9
<i>Muy negativa</i>	1,7	2,2	4,0	7,1
<i>Negativa</i>	5,6	5,8	6,6	7,8
<i>Regular</i>	16,8	21,8	19,5	11,0
<i>Positiva</i>	27,2	27,0	21,2	13,4
<i>Muy positiva</i>	4,9	2,8	4,0	1,9

Tabla n.º 14: Conocimiento de los servicios sociales.
Fuente: Fundación FOESSA, Informe EDIS 2000.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

También en el año 2000, los profesores Bueno Abad y Pérez Cosín publicaron los resultados de una investigación realizada en el año 1999 en la provincia de Valencia en la que llevaron a cabo una encuesta a 1.411 sujetos y publicada en la revista *Cuadernos de Trabajo Social* en la que afirmaban (2000: 53-74) que “un porcentaje cercano al 60 % de la población tiene un nivel muy alto de desconocimiento y desinformación sobre los Servicios Sociales y los trabajadores sociales, resultado que contradice los elementos universalizadores y generalistas de este nivel de intervención social.” En esta misma investigación resaltaban, en cambio, la evaluación mayoritariamente positiva que realizan los ciudadanos que han llegado a utilizar estos servicios.

Hay algunos datos de la misma investigación que se han recogido aquí por su interés para nuestro trabajo.

Uno de los ítems planteaba a los entrevistados su relación directa con los servicios sociales mediante el uso de los mismos. Como vemos por el resultado en el gráfico que sigue, los autores consideraban que sólo una cuarta parte de la población ha utilizado en alguna ocasión esta estructura universal de atención, y la ponían en relación con otras estructuras públicas, la sanidad y la educación “que representan un nivel de uso y atención prácticamente universal”.



Gráfico n.º 10: Utilización de los servicios sociales.
Fuente: Bueno Abad y Pérez Cosín (2000).

Dentro de ese 24 % de ciudadanos que sí afirmaban utilizar los servicios sociales, su valoración sobre esos servicios alcanzaba unos niveles bastante positivos, con casi un 75 % de los informantes afirmando tener una valoración muy buena (50 %) o buena (25 %) de estos servicios. Podemos observar ese alto grado de valoración en comparación con los valores más negativos en el gráfico siguiente.

2.4. Nivel de conocimiento y percepción entre la ciudadanía

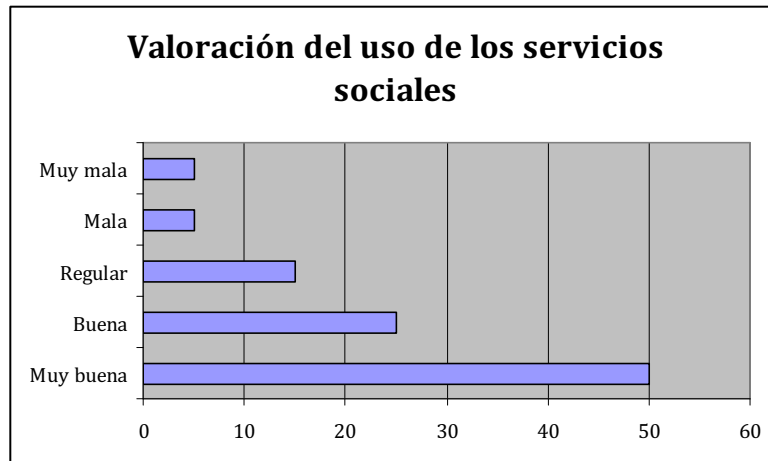


Gráfico n.º 11: Valoración del uso de los servicios sociales.
Fuente: Bueno Abad y Pérez Cosín (2000).

Bueno Abad y Pérez Cosín incluyeron en su cuestionario una pregunta que ofreciera información sobre el conocimiento indirecto de la ciudadanía sobre los servicios sociales, intuyendo que el conocimiento más directo, como quedaba reflejado en el primer gráfico, iba a ser muy escaso. Efectivamente, el nivel de conocimiento indirecto (es decir, a través de algún familiar, pariente, amigo, vecinos o conocidos) de los servicios sociales aumentaba considerablemente: “Prácticamente duplica la referencia directa al nivel de uso y presencia propia ante los mismos. No obstante hay que destacar que un 53 % restante de la población no tiene ningún nivel de referencia, ni directa ni indirecta, con la actuación profesional de los servicios sociales de su entorno” (2000: 56).

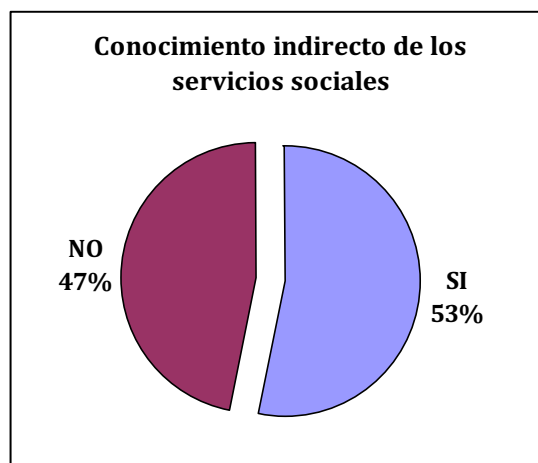


Gráfico n.º 12: Conocimiento indirecto de los servicios sociales.
Fuente: Bueno Abad y Pérez Cosín (2000).

En cuanto a la evaluación que realizan estos ciudadanos que conocen de forma indirecta los servicios sociales, se mantienen los resultados globales planteados por el uso directo.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

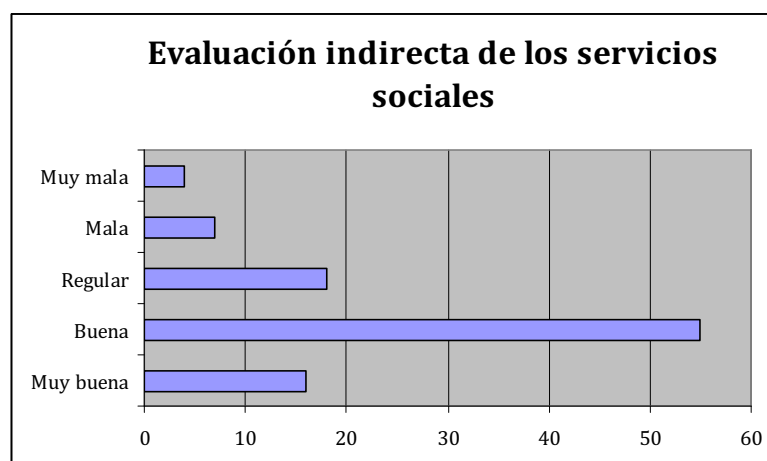


Gráfico n.º 13: Evaluación indirecta de los servicios sociales.
Fuente: Bueno Abad y Pérez Cosín (2000).

*

Otra de las cuestiones a las que se prestó especial atención fue al conocimiento de la ubicación de los Centros de Servicios Sociales, debido a que el carácter general y universalista de estos servicios requiere del conocimiento de su existencia como recurso potencial para la sociedad. La ubicación de estos centros indica el nivel de relación potencial, independientemente de que sean usados o no.

Los resultados reflejaron que un porcentaje del 55 % de la población no saben dónde se encuentra ni la dirección del Centro de Servicios Sociales que le corresponde, lo que lleva a los autores a afirmar la necesidad de “ampliar las posibilidades potenciales de los mismos, ampliando y creando campañas informativas para que los ciudadanos conozcan sus programas y actividades, etc. Esto es, potenciando los elementos de sensibilización social y de información de contenidos” (2000: 57).

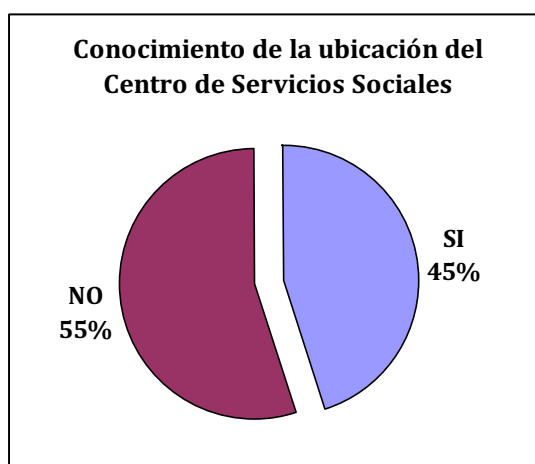


Gráfico n.º 14: Conocimiento de la ubicación del Centro de Servicios Sociales.
Fuente: Bueno Abad y Pérez Cosín (2000).

2.4. Nivel de conocimiento y percepción entre la ciudadanía

También constataban una coincidencia entre el nivel de conocimiento indirecto del uso de los servicios sociales y el nivel de conocimiento de la ubicación de los mismos, aún cuando no hay un nivel de información suficiente sobre sus fines y cometidos, para lo cual proponían la instauración de campañas de universalización y de accesibilidad para todos los ciudadanos.

Otro dato importante que aporta esta investigación es que este alto grado de desconocimiento de los servicios sociales es especialmente significativo en los ámbitos urbano y metropolitano. En las grandes aglomeraciones aparece un mayor desconocimiento de esta infraestructura básica del sistema.

Por otra parte se evaluó el nivel de información que, sobre los programas de servicios sociales municipales, tienen los ciudadanos, identificando los servicios sociales con otros servicios. La respuesta reflejaba que muchos de los servicios competencia de la sanidad o la educación (campañas de vacunación, planificación familiar, escolarización de bachillerato, etc.) son confundidos con servicios sociales (quizá en parte por la presencia de trabajadores sociales en estos ámbitos)

En cuanto a la opinión que la ciudadanía de forma global (es decir, independientemente de su nivel de uso, conocimiento, información, etc.) mostraba acerca de estos servicios, quedaba reflejada una consideración positiva mayoritaria pero acompañada del reconocimiento de una falta importante de información y de contacto con los mismos. “Estos servicios son potencialmente bien valorados, pero esto no se traduce en el interés directo por conocerlos o probablemente por la falta de los mecanismos institucionales vinculados con su proyección o divulgación” (2000: 58).

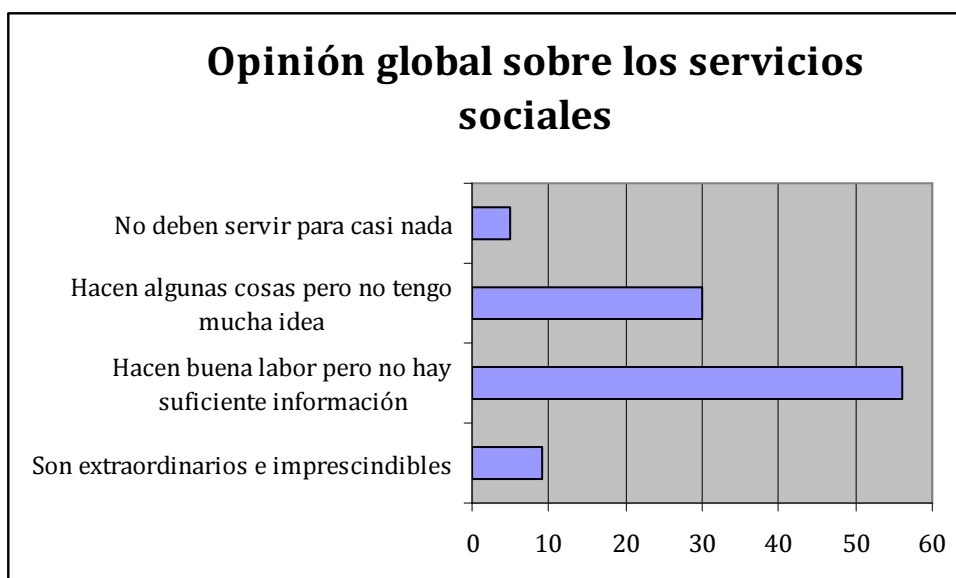


Gráfico n.º 15 : Opinión global sobre los servicios sociales.
Fuente: Bueno Abad y Pérez Cosín (2000).

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

La investigación de Bueno Abad y Pérez Cosín, en definitiva, está reflejando un elevado desconocimiento de los servicios sociales públicos entre la ciudadanía, de sus infraestructuras, que parece estar vinculada a un uso escaso de los servicios. A su vez, los datos reflejan una valoración positiva de los mismos por parte de aquellos ciudadanos que hacen uso efectivo de ellos y, en general, son bien percibidos por el conjunto de ciudadanos de la muestra, si bien aparece claramente expresada una situación de insuficiente información acerca de su labor.

En el barómetro del *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS) de febrero de 2005 aparecen dos estimaciones interesantes sobre el grado de utilización de los servicios sociales y la opinión de los ciudadanos sobre el funcionamiento de los mismos. Según los datos de este barómetro, el porcentaje de personas que no utilizan los servicios sociales alcanza al 80 % de la población.

Barómetro CIS (febrero de 2005) %						
Utilización de los servicios sociales	Sí	No				
	17,5	80,2				
Funcionamiento eficaz de los servicios sociales	Mucho	Bastante	Poco	Nada	N. S.	N. C.
	1,5	36,0	23,1	2,8	36,0	0,6

Tabla n.º 15: Barómetro CIS (febrero de 2005) %.
Fuente: www.cis.es.

Sin embargo, no aparecen nuevos datos sobre estos dos ítems en los sucesivos barómetros. Unos años más tarde, en el barómetro de mayo de 2009, se introducía una cuestión relativa a la importancia de mejorar la calidad de los servicios sociales. Solamente un 13,5 % de la población situaba esta cuestión en una posición prioritaria. Con respecto a estos datos, Gutiérrez Resa, en una investigación realizada en el año 2007 sobre los servicios sociales en Aragón y Andalucía, compara la utilización de estos servicios con la que observan otros servicios indispensables para los ciudadanos:

La utilización de los servicios sociales es reducida si tenemos en cuenta que Correos lo utiliza el 72 % de la población y la Administración de justicia el 10,2 %. Y en el caso del funcionamiento eficaz de los Servicios Sociales se reparten el 72 % a partes iguales quienes no saben, y quienes piensan que funcionan con bastante eficacia, sin olvidar el nada despreciable 25,9 % de los ciudadanos que indican que funcionan poco o nada los Servicios Sociales (...). Los usuarios alcanzan el 10,38 % de la población (1.038 usuarios por cada 10.000 habitantes), con muchas variaciones entre las comunidades autónomas, desde el 5,37 % en Aragón hasta el 35,6 % en Galicia.

(Gutiérrez Resa, 2007: 82-85)

2.4. Nivel de conocimiento y percepción entre la ciudadanía

En esa investigación, Gutiérrez Resa refleja (2007: 90) que los servicios sociales más demandados en estas comunidades autónomas eran, en aquel momento, y en orden de importancia, los siguientes: Ayuda a Domicilio, Información y Orientación, Mayores en general, y Prestaciones económicas. Hay otros servicios que tienen un nivel de demanda menor que los anteriores, pero también significativa: la Teleasistencia, Intervención familiar, Inmigrantes.

Entre quienes utilizan los servicios, aparecen determinados sectores de población como principales usuarios de los servicios sociales:

Principales usuarios de los servicios sociales	
<i>Sectores de la población</i>	<i>% de usuarios</i>
Personas mayores	27,45
Familia	26,54
Infancia	10,43
Mujer	8,19
Personas discapacitadas	5,66
Inmigrantes	5,23
Juventud	5,11

*Tabla n.º 16: Principales usuarios de los servicios sociales.
Fuente: Gutiérrez Resa (2007: 85).*

En el artículo de Gutiérrez Resa hay también datos relativos a un ítem sobre la preferencia de los ciudadanos aragoneses y andaluces a la hora de recurrir a ayuda para abordar problemas vinculados a la dependencia de algún familiar. Los servicios sociales privados de contrato o copago aparecían como opción preferente, seguida por el recurso a otros familiares. Los servicios sociales públicos aparecían en tercer lugar, “una ilustración sobre el peso adquirido por el mercado en la solución de los problemas familiares, siendo insuficiente la aportación familiar e insignificante la presencia de los servicios públicos” (2007: 84).

A este respecto, en el barómetro del CIS de mayo de 2009, los servicios sociales públicos aparecían como la segunda referencia tras la familia, y por delante de los servicios privados, al ser preguntados los ciudadanos por quién presta la ayuda para realizar actividades de la vida cotidiana. En este mismo barómetro, un poco menos de la mitad de los ciudadanos (un 43 %) expresaba el deseo de que esa ayuda pudiera ser prestada por alguien ajeno a la familia y, de ese porcentaje, la mayoría (un 49 %) deseaba que ese *alguien* fuese preferentemente personal perteneciente a los servicios sociales públicos.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

En el año 2003, la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz publicó el *Informe Especial sobre la situación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía*. En él, encontramos un capítulo específico sobre el nivel de conocimiento de los servicios sociales en Andalucía, "La percepción de los usuarios según el estudio sobre el impacto del sistema público de servicios sociales en Andalucía" (Capítulo XII.4: 194-197). En dicho informe, el porcentaje de ciudadanos que afirma conocer los Centros de Servicios Sociales de su barrio o municipio es bastante alto, así como la identificación de los servicios con las corporaciones locales.

El porcentaje mayoritario de las personas entrevistadas de estos colectivos afirma conocer la existencia de un Centro de Servicios Sociales en su barrio o municipio. En el caso de los usuarios se eleva al 87,3 % en toda Andalucía y, en el de la ciudadanía en general, desciende al 60,2 %, si bien sigue siendo ampliamente mayoritario. Respecto a la Administración de la que depende el Centro de Servicios Sociales, la opinión mayoritaria los vincula con los ayuntamientos, el 54,2 % de las personas usuarias y el 38,6 % de la ciudadanía; un 17,3 %, en el primer caso, y un 19 %, en el segundo, opinan que dependen de la comunidad autónoma; la vinculación con la diputación, es del 4,7 % y el 5,4 %, respectivamente; y el porcentaje de personas que manifiesta desconocer la Administración de la que depende el Centro de Servicios Sociales es alto en el caso de la encuesta a ciudadanos, el 30,8 % y más bajo en el de los usuarios, sólo del 17,8 %.

Sin embargo con respecto a la forma de acceder a los centros, un porcentaje elevado de la ciudadanía reconoce no haber recibido ninguna información para hacerlo. El informe refleja también cómo los métodos de contacto más comunes son, en primer lugar, por medio de familiares y amigos, seguidamente a través del propio Ayuntamiento, y otro medio importante es el de la derivación desde el Centro de Salud. También se refleja que el conocimiento a través de acciones publicitarias desempeña un importante papel.

Respecto a los medios que han facilitado el contacto con los Centros de Servicios Sociales, en el colectivo de las personas usuarias, el dato más relevante es que el 62,5 % de los encuestados afirma que han acudido directamente al centro a iniciativa propia, y en el de ciudadanía en general, un 38,3 % reconoce que nunca han recibido información. Aparte de estas singularidades, contactar con los Servicios Sociales, en ambos casos, coinciden que son: los familiares o amigos (el 15,2 % y el 41 %); el Ayuntamiento (el 12,4 % y el 11,5 %); por último, reseñar que en las personas usuarias la derivación desde el Centro de Salud representa un 9 % y, en la ciudadanía, el conocimiento por folletos, carteles publicitarios o tablones de anuncios supone un 11,4 %.

En cuanto a la utilización de los servicios, son también significativos los datos que desvela el informe:

En el informe correspondiente a la ciudadanía se refleja que el 15,2 % de la población andaluza o algún familiar de éstos precisó algún tipo de atención o ayuda social en el año anterior a su realización. Igualmente significativo es el dato recogido en el estudio sobre el porcentaje de ciudadanos que necesitando

2.4. Nivel de conocimiento y percepción entre la ciudadanía

de atención social en el último año no acudió a ningún lugar para solicitarla, que cifra en el 19,1 %, básicamente por alguno de los siguientes motivos: desconocimiento; creencia de que se le denegaría la ayuda solicitada; falta de tiempo.

Como en el resto de las investigaciones que hemos traído a colación, la satisfacción de los usuarios que refleja este Informe con respecto a los servicios sociales es igualmente amplia.

En el estudio que venimos analizando, la ciudadanía andaluza en general, muestra una postura intermedia en el nivel de satisfacción con los Servicios Sociales Comunitarios. Este nivel es muy alto (del 78,8 %) entre los ciudadanos que han utilizado estos servicios y baja a un grado de satisfacción media cuando la pregunta se plantea a los que no los han utilizado. Las personas usuarias de estos servicios muestran un alto nivel de satisfacción con la atención recibida por los dispositivos de Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía, situándose en el 81 % de las encuestadas. Igualmente alta es la opinión de los usuarios, el 96 %, respecto a volver a utilizar estos servicios si lo necesitaran de nuevo.

Tras esta revisión de informes e investigaciones que hemos llevado a cabo con objeto de esclarecer la cuestión del conocimiento y la percepción de los servicios sociales por parte de los ciudadanos, nos encontramos con que no ha sido posible encontrar datos de carácter general referidos a la ciudadanía española. Sí se han podido localizar, como hemos visto, determinados artículos, estadísticas y trabajos de investigación que se refieren a esta cuestión de forma parcial, es decir, el conocimiento y la percepción de los servicios sociales referidos únicamente a determinados servicios o adscritos a regiones concretas. Pero, tras una exhaustiva búsqueda, podemos afirmar un hecho significativo: la notable ausencia de datos y de actuaciones encaminadas a conocer e investigar con detalle el nivel de conocimiento y percepción que los ciudadanos tienen sobre los servicios sociales públicos. Esto ocurre a nivel estatal y también lo hemos podido comprobar en nuestro ámbito regional de investigación, la Comunidad de Madrid¹⁹.

De cualquier forma, en líneas generales, una mirada en perspectiva sobre las referencias y datos que acabamos de mostrar, nos lleva a afirmar que el grado de conocimiento de la población española acerca de los servicios sociales es muy limitado en relación al enfoque universalista que pretenden tener.

En cuanto a la percepción que la ciudadanía tiene de los servicios sociales, con estos datos podemos afirmar también que una mayoría de los ciudadanos que han tenido algún tipo de contacto directo con los servicios sociales, realizan una evaluación positiva o muy positiva de los mismos, mientras que entre aquellos ciudadanos que no los conocen persiste, por un lado un alto grado de confusión, —llegando a confundir determinados servicios con servicios vinculados a la educación o a la sanidad (y viceversa)—,

¹⁹ Precisamente, el déficit en investigación en los servicios sociales era identificado como una de las debilidades del sistema en el Plan Estratégico de Servicios Sociales 2005-2008 de la Comunidad de Madrid.

y por otro determinados prejuicios ligados a la marginalidad provenientes de imágenes de la asistencia social vinculada al pasado.

Todo esto nos hace compartir una afirmación generalizada en el conjunto de la comunidad académica y técnica vinculada al sector: “los servicios sociales son los grandes desconocidos” (Aliena, 2005: 17).

2.5. La difusión de los servicios sociales públicos entre la ciudadanía

Hemos definido el objeto de investigación de este trabajo con la expresión *difusión*. La palabra *difundir* tiene varios significados. Nosotros la abordamos desde la siguiente acepción proporcionada por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua: “Propagar o divulgar conocimientos, noticias, actitudes, costumbres, modas, etc.”. Entendemos la difusión como un aspecto de la comunicación, vinculado además con la transmisión de información. Hemos considerado necesario tratar previamente dos conceptos que se relacionan con el de *difusión*, como son el de la *comunicación* y el de la *información*.

Estudiar el fenómeno comunicacional implica considerar la forma en que se estructuran, producen y reciben los diferentes tipos de mensajes. Este fenómeno puede encararse desde diferentes enfoques, que remiten a los contextos sociales y culturales en los que tiene lugar la comunicación y a su desarrollo histórico. Esta investigación puede enmarcarse dentro del enfoque de los estudios que abordan los análisis de los accesos y los usos que dan a la comunicación los distintos actores y sectores sociales.

A lo largo del siglo XX, múltiples teóricos y estudiosos de la comunicación propusieron, desde diferentes disciplinas, diversos modelos para explicar el fenómeno comunicacional. Entre ellas, optamos por tomar como base (véase el gráfico n.º 16 en la siguiente página) el clásico esquema de Harold Lasswell (1948) a partir del cual se pueden esquematizar y analizar a los principales protagonistas en un proceso de comunicación cualquiera: emisor, mensaje, medio y receptor, a través de las cinco formulaciones: ¿Quién? ¿Dice qué? ¿Por qué canal? ¿A quién? ¿Con qué efecto?

Siguiendo este paradigma, al hablar de la difusión del sistema pretendemos describir el modelo actual de comunicación que emplean las Administraciones públicas para promocionar sus servicios sociales, esclareciendo y determinando quién comunica, diciendo qué, por qué canales y a quién se pretende hacer llegar esa comunicación, considerando si el efecto de ese modelo pudiera evidenciar una relación con el nivel de conocimiento ciudadano de los servicios sociales (lo que sería un efecto de ese modelo).

EL PARADIGMA DE LASSWELL

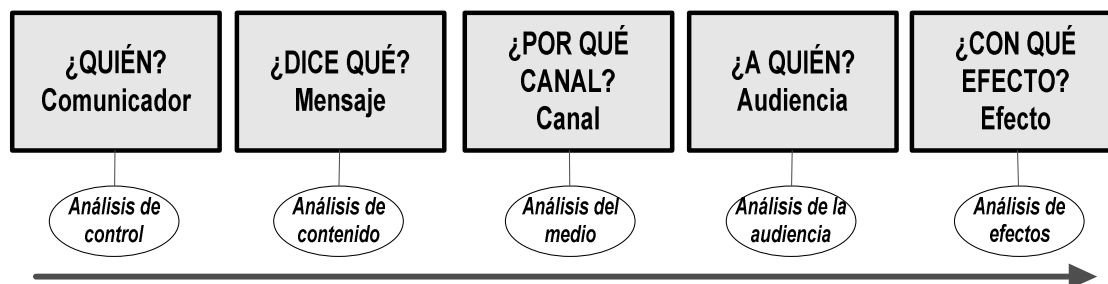


Gráfico n.º 16: El paradigma de Lasswell.
Fuente: Elaboración propia.

También queremos observar en nuestro estudio un elemento que no se encuentra en el modelo de Lasswell y sí en el de Shannon y Weaver (1948-1949): el concepto de ruido. El elemento perturbador que obstaculiza la recepción de los mensajes. El ruido que podemos considerar como técnico (y que relacionamos con los canales empleados para difundir los mensajes y su forma de ser utilizados por los agentes productores de esos mensajes) y también el ruido que proviene del propio contexto psicosocial (que relacionaremos fundamentalmente con los propios comunicadores, la naturaleza de los mensajes, y las características de los receptores).

Seguidamente, y de manera breve, pasamos a establecer diferencias entre los conceptos de comunicación e información. Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española²⁰:

- *Comunicación*: 'Acción y efecto de comunicar o comunicarse (= transmitir señales mediante un código común al emisor y al receptor). Conjunto de técnicas que permiten la difusión de mensajes escritos o audiovisuales a una audiencia vasta y heterogénea'.
- *Información*: 'Acción y efecto de informar (= dar a alguien noticia de alguna cosa). Conjunto de noticias o informes'.

Martín Martín (2004) propone otras definiciones en su *Diccionario de comunicación corporativa e institucional y relaciones públicas*:

- *Comunicación*: 'Acción o proceso de creación, coordinación, definición, transmisión y difusión de mensajes o información entre personas o de una empresa o institución que, utilizando diversas herramientas y canales, consiguen alcanzar los objetivos de percepción propuestos entre sus públicos o audiencias'.
- *Información*: 'Adquisición y transmisión de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada, sirviéndose de la circulación de mensajes'.

²⁰ Cf. www.rae.es.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

La comunicación es percepción, crea expectativas y plantea exigencias. Los procesos de comunicación son herramientas sociales que permiten la interacción humana. Zémor (1995: 17) afirma que, según sus objetivos, podemos hablar de tres tipos diferentes de comunicación desde las instituciones públicas:

- De *información y de explicación*: ligada a la legitimidad misma del mensaje público, se trate de informaciones sobre el funcionamiento institucional práctico, el de los servicios o de las reglas de juego cívicas;
- De *promoción o de valorización*: tanto de las instituciones públicas en sí mismas como de los servicios que ofrecen al público, así como de los temas surgidos de las grandes causas sociales.
- De *discusión* o de proposición al debate de proyectos de cambios institucionales, de elección entre diferentes empresas y de las ofertas políticas.

Una vez establecidas las condiciones de la comunicación entre el agente del servicio público o el emisor institucional y el ciudadano, el lenguaje o el código del mensaje pueden ser, como el contenido mismo, adaptado, los procedimientos vulgarizados, su presentación limitada al caso en cuestión, la palabra eventualmente dada a los especialistas o a los actores que detentan el poder de decisión.

(Zémor, 1995: 21)

Por su parte, la información es un concepto que en la ciencia contemporánea no se entiende siempre de la misma forma.

El referente común de este término es la noción de disponibilidad de un mensaje para ser utilizado adecuadamente en un proceso de comunicación. Pero esta disponibilidad puede estudiarse desde dos puntos de vista: el de la física de los mensajes (es decir, del flujo de señales que se transmiten o se pueden transmitir) y del uso humano que se hace de ellos.

(Piñuel, 1997: 37)

En esta investigación nos referimos a la concepción del uso humano de los mensajes como portadores de significación. Es decir, como el propio Piñuel continua, la información entendida como “el contenido de un mensaje dado a conocer a una persona, o a un público destinatario, con independencia de que para significar lo mismo pueda sustituirse físicamente un mensaje por otro, siempre que el contenido no cambie”.

La información, a su vez, aumenta el conocimiento, comunica novedades. Y se transfiere a través de mecanismos de comunicación (los interlocutores, el tipo de comunicación, los canales de comunicación, las redes de comunicación empleadas...). Podemos decir que la información complementa a la comunicación. Los poderes públicos tienen la iniciativa de la información y de procurar que la comunicación señale el proceso de decisión del ciudadano. La información se convierte además en un elemento que no

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía

solo transmite unos conocimientos determinados, sino que transmite también unas determinadas percepciones.

Las evidencias demuestran que la información a los usuarios es un factor clave para su valoración de la calidad, la forma en que se mantiene informado al usuario influye directamente en su percepción y en el análisis que efectúa sobre sus propias expectativas.

(Medina Tornero, 1999: 19-20)

2.5.1. La trayectoria de la construcción de la imagen en los servicios sociales públicos

García Herrero y Ramírez Navarro son los autores de una de las obras más importantes que se han elaborado en nuestro país para abordar el análisis de la comunicación de los servicios sociales: *Imagen y comunicación en temas sociales* (2001). Esta obra es un referente obligatorio para esta investigación de cara a poder obtener una perspectiva desde la que abordar la situación actual de nuestro objeto de estudio. En dicha obra, los autores dedican un capítulo entero a describir la trayectoria de la imagen y la comunicación en los servicios sociales, como actividad racional e intencionada, desde la aparición de los denominados *nuevos servicios sociales* que se produce a finales de los años 70 y comienzos de los 80.

Estos autores llegaron a tipificar 4 etapas referentes a esta trayectoria. Esta tipificación es el primer y hasta ahora único intento de narrar y describir las etapas que ha tenido la forma de comunicar los servicios sociales desde la llegada de la democracia. Debido a su interés, vamos a resumirlas brevemente a partir de los postulados de los propios autores:

1.^a etapa: filosófica

Hasta finales de los años 70 las circunstancias de la acción social en España hacían innecesario trabajar estos aspectos. En primer lugar por el escaso desarrollo de los servicios sociales; en segundo lugar por su precariedad económica y por la ausencia de profesionales cualificados; y, sobre todo, por el carácter no democrático de las instituciones, que no necesitaban legitimarse mediante la voluntad popular, por lo que no tenían interés alguno en comunicar su gestión o resultados.

(García Herrero y Ramírez Navarro, 2001: 20)

Históricamente han existido imágenes tradicionales de la acción social que, como características principales, no partían de una gestión racional ni intencional de la comunicación, y explotaban los sentimientos que generaban esas imágenes.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Imágenes cargadas de conceptos como “pobreza”, “caridad”, “limosna” o “compasión”, que legitimaban socialmente la existencia de orfanatos, albergues, correccionales, comedores, asilos y otros establecimientos. Se hacía así un uso intencional de la imagen para campañas de captación de limosnas y donativos.



*Ilustración n.º 3: Limosna para la Hermandad de la Sopa.
Fuente: García Herrero y Ramírez Navarro (2001).*

La democratización de las instituciones y la aparición de los nuevos servicios sociales supuso un cambio radical en el enfoque de la atención social en España. Por primera vez, se planteó la necesidad de comunicar y comunicarse con la sociedad. Comunicar a la sociedad el interés de los asuntos sociales. Y con ello la necesidad de reflexionar sobre cómo hacer esa comunicación.

Los ayuntamientos democráticos cobran a partir de este momento una importancia esencial en la difusión de los servicios sociales, ya que realizan campañas de difusión era una de las primeras acciones que se hacían al implantar los servicios sociales en cualquier barrio, pueblo o comarca.

Nacen, además, con impulsos participativos y dinamizadores que se proponen lograr el protagonismo vecinal, lo que hace que se planteen con mayor o menor éxito cómo comunicar a los habitantes del entorno su existencia, su utilidad, sus prácticas... cómo llamar su atención, cómo interesarles en su actividad y cómo lograr su interés y participación.

(2001: 21)

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía

Entre las circunstancias que caracterizan esta época, García Herrero y Ramírez Navarro destacan la ausencia de referencias anteriores (con la consiguiente confusión de ideas), la preocupación por definir los servicios sociales, sus contenidos específicos y profesionales y la penuria de medios económicos y profesionales con los que deben trabajar, circunstancias estas que determinaron las principales características comunicativas de esta etapa:

- A nivel de contenidos se trabaja el *Qué es, Qué son* estos nuevos servicios.
- A nivel de expresión se utiliza un lenguaje abstracto y una terminología ampulosa.
- Los soportes utilizados son los folletos y carteles, con una elaboración artesanal.

2.^a etapa: pragmática

A medida que el sistema se va consolidando en la década de los ochenta, trabajadores sociales y responsables de servicios sociales de todo el territorio comienzan a intercambiar prácticas y experiencias. El intercambio hace que se identifiquen los problemas comunes.

En muchos lugares se empiezan a percibir sensaciones desalentadoras: o no interesaban los folletos que se editaban o nadie entendía nada; todo el mundo seguía preguntándose qué era eso de los servicios sociales, para qué estaban...A veces la respuesta llegaba a través de las demandas que se recibían en los servicios, y que nada tenían que ver con las esperadas, ni con las respuestas que en los mismos se podían gestionar.

(2001: 29)

Así que del *Qué son* se empezó a plantear el *Para qué sirven*, y comienza a implantarse el uso de estrategias de comunicación. Así, con los mismos soportes, la utilización de imágenes con gran fuerza comunicativa empieza a extenderse. Los folletos y carteles son objeto de una elaboración más cuidada: El lenguaje pasa a ser menos ampuloso y coloquial y se cuida mucho la estética: el diseño, la edición, el color, la calidad del papel... Se empieza a reconocer la importancia que el soporte tiene para transmitir contenidos. En los nuevos contenidos “desaparecen casi por completo las habituales referencias filosóficas y se plantean asuntos más pragmáticos, explicar cuál es la utilidad que se puede esperar de los servicios sociales” (2001: 31).

Estas innovaciones lograron una mejor imagen de los servicios sociales. Sin embargo, “se constataba de forma general que estas mejoras no eran suficientes y que dichos servicios seguían sin comunicar adecuadamente sus utilidades y sin encontrar referencias positivas con las que arraigar socialmente” (2001: 36).

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

3.^a etapa: utilitarista

Esta etapa comienza a extenderse a finales de los años ochenta y principios de los noventa con un planteamiento común:

Convencidos de que la estrategia comunicativa era esencialmente la apropiada, ¿qué era lo que fallaba? La respuesta más extendida fue que había que desarrollar esta estrategia más profundamente:

- 1.º Había que resaltar más aún los contenidos pragmáticos, explicando con detalle cómo utilizar los servicios sociales.
- 2.º Era preciso mejorar aún más la expresión, el lenguaje, el uso de las imágenes.
- 3.º Los soportes tendrían que adaptarse a tanta carga comunicativa y, en el caso de que se vieran superados, sería preciso recurrir a otros soportes.

(2001: 36).

Al *Para qué sirven* se añade entonces un contenido nuevo: *Cómo se utilizan*. Se considera que esta es la clave para que sus destinatarios se interesen por ellos. Se consolida definitivamente el uso de la imagen y la forma. Los folletos y carteles se sobrecargan de imágenes y textos, y su lectura requiere atención y tiempo.

Así mismo, se utilizan nuevos soportes tales como diapositivas, vídeos, y se comienzan a utilizar de forma regular anuncios y espacios radiofónicos, sobre todo las emisoras locales. Y también otros soportes más imaginativos: pegatinas, calendarios, agendas, globos, calculadoras... Pese a todo el esfuerzo planteado, los servicios sociales siguen sin interesar a la mayoría de la población, incluso a aquellos que más interés podrían tener en los mismos. Según García Herrero y Ramírez Navarro (2001: 42), "el motivo de este fracaso es lo superfluo, lo reiterativo... el exceso de contenidos y de mensajes en una unidad de comunicación resta efectividad al mensaje a transmitir".

4.^a etapa: de impacto o seducción

A finales de la década de los años noventa, los servicios sociales entran en una nueva etapa en materia de comunicación, donde los profesionales encargados de la difusión han constatado que la publicidad no es la única solución a todos sus problemas de difusión pero también que ésta no se puede obviar ya que, si bien no va a ser la herramienta exclusiva que conseguirá que se conozca ampliamente el sistema, tiene en cambio un gran poder de sensibilización social.

Ahora se es realmente consciente de su gran utilidad para la comunicación de los servicios y de las organizaciones sociales con el entorno, para crear o modificar actitudes y valores que favorezcan la convivencia, para atraer el interés de la ciudadanía hacia los temas sociales y para que los aprecien y valoren adecuadamente.

(2001: 43)

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía

Se transmiten algunos mensajes simples, de manera escueta y directa, y centrándose en el objetivo de lograr “sensaciones positivas que despierten la receptividad, el deseo de conocer, de interesarse más por aquello que se comunica y hacerlo, además, con actitudes favorables” (2001: 43).

Es un momento en el que también se toma conciencia de la necesidad de profesionalizar estos aspectos de la comunicación masiva, contando con agencias o profesionales especializados o incluso formando al personal propio de los servicios sociales en técnicas de comunicación.

En cuanto a los soportes, se utilizan todas las técnicas y herramientas posibles para comunicar sin descartar ninguna de ellas: folletos y carteles, anuncios en medios de comunicación, vallas publicitarias, objetos diversos... Es una etapa cuyos contenidos pretenden atraer, destacar, motivar, impactar y seducir.

Los autores publicaban esta obra en el año 2001 y, expresamente, no catalogaron la última etapa de manera tan detallada como hicieron con las anteriores.

Etapas en la comunicación de los servicios sociales en España (finales años 70 - finales años 90)				
Características	<i>1.ª Etapa Filosófica (finales años 70 - primeros años 80)</i>	<i>2.ª Etapa Pragmática (1985-1987)</i>	<i>3.ª Etapa Utilitarista (1988-1996)</i>	<i>4.ª Etapa de impacto o seducción (finales años 90)</i>
Contenidos	Qué es, qué son.	Para qué sirven.	Para qué sirven y cómo se utilizan.	Racional y emotiva. La comunicación como proceso.
Expresión	Lenguaje abstracto y terminología ampulosa.	Lenguaje coloquial. Imágenes con fuerza comunicativa específica.	Lenguaje coloquial. Consolidación de la imagen y de la forma.	Escueta y directa. “Al corazón y a la razón”.
Soporte	Folletos y carteles (elaboración artesanal).	Folletos y carteles (elaboración más cuidada).	Folletos y carteles sobrecargados. Nuevos soportes (vídeos, anuncios en medios de comunicación (sobre todo emisoras locales) pegatinas, reclamos publicitarios (gorras, calendarios, etc.).	Todo tipo de soportes.

Tabla n.º 17: Etapas en la comunicación de los servicios sociales en España (finales años 70 - finales años 90).

Fuente: Elaboración propia, basada en García Herrero y Ramírez Navarro (2001).

Quizá podríamos aventurarnos a hablar de una nueva etapa protagonizada por la aprobación de la Ley de Atención a la Dependencia a partir del año 2006: los servicios de atención a personas dependientes aparecen en los discursos políticos y mediáticos y este hecho hace que la sociedad sea partícipe de la existencia de un nuevo derecho ciudadano estrechamente vinculado a los servicios sociales.

Por otra parte, uno de los elementos que más ha podido influir en la evolución de la difusión de los servicios sociales ha podido ser la revolución experimentada por las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en los últimos diez o quince años.

2.5.2. Comunicar servicios públicos

La comunicación de los servicios sociales forma parte de la comunicación de los servicios públicos. Comunicar servicios públicos supone realizar acciones de información de interés general. Desde la antigüedad, cada poder público cívico acumula información relacionada con su identidad y con su desarrollo: catastros, censos, cartografía, tratados, convenciones, reglamentos, decisiones públicas, etc. “Es misión del servicio público dar a conocer este tipo de informaciones por todos los medios posibles, de proporcionar sin interrupción las reglas del juego colectivo (su cuadro legal y sus procedimientos) y de rendir cuentas por los actos de utilidad pública” (Zémor, 1995: 24).

Podemos distinguir diversos aspectos de la información pública, tales como la información administrativa de los poderes públicos (a través de boletines, edictos, registros, etc.), la difusión de la actividad llevada a cabo en los establecimientos públicos especializados (institutos, centros especializados, etc.) y la información práctica sobre los servicios públicos, (entre los que se encuentran los servicios sociales), destinada a facilitar el ejercicio de los derechos y deberes de las personas y a dar a conocer los procedimientos y formalidades administrativas necesarias para poder acceder a ellos. Una información pública a la que se debería poder acceder de manera sencilla, rápida y gratuita.

Las instituciones públicas disponen de datos e información pública sobre los servicios que permiten responder a las demandas prácticas de los ciudadanos y se deben esforzar, por una parte, en darlos a conocer, y de otra facilitar su acceso a los mismos. Los grandes municipios españoles, por ejemplo, tienen hoy en día números de teléfono y direcciones de correo electrónicas habilitadas exclusivamente para poder ofrecer al ciudadano información sobre todos los servicios que prestan y para poder recoger demandas y opiniones del ciudadano al respecto de estos servicios.

Sin embargo en España, a fecha de hoy, no existe aún una ley de acceso a la información pública o similar, como sí existe en otros muchos países europeos o latinoamericanos (como México o Argentina). Una ley que legisle el derecho de cualquier

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía

ciudadano a solicitar y recibir información de las Administraciones públicas, y que constituye una demanda largamente anhelada por asociaciones de prensa, asociaciones ciudadanas y ONG's (y que está en la agenda de los dos grandes partidos políticos de nuestro país). Esto parece sostener una concepción cerrada de la Administración pública que está cada vez más lejos de las demandas de una sociedad abierta y transparente.

No existe tampoco ninguna norma referida a los servicios sociales públicos que obligue a las Administraciones públicas a su difusión o promoción (considerando que la difusión o promoción de estos servicios es una forma de garantizar el acceso a la información que generan). No obstante, hay un consenso generalizado en que el acceso a la información pública debe ser considerada como un derecho: "La democracia está basada en la información porque es el ciudadano quien tiene derecho a conocer, a expresarse y a estar en desacuerdo... El Estado tutela cualquier información y algunas las hace inaccesibles poniendo trabas y excusas" (Manfredi, 2008).

Pese a la ausencia de una ley de acceso a la información pública, diversas Administraciones públicas contraen la obligación, a partir de diversas leyes, de dar a conocer o poner a disposición del ciudadano toda la información que pueda ser de su interés. En materia de servicios sociales, lo podemos ver reflejado en el artículo 4 de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, dedicado a los derechos de los ciudadanos en relación a los servicios sociales, cuando se afirma que toda persona que acceda a los servicios sociales tiene derecho a "una información suficiente y veraz, en términos comprensibles, sobre las prestaciones y recursos sociales disponibles y sobre los requisitos necesarios para el acceso a ellos, así como sobre otros recursos de protección social a los que puedan tener derecho".

Al hablar de comunicar y difundir servicios públicos, es necesario hacer referencia al concepto de comunicación pública (que veremos posteriormente). El dominio de la comunicación pública se define por la legitimidad del interés general, algo que va más allá del dominio público en el estricto término jurídico. Las instituciones productoras de los servicios públicos desempeñan un rol protagónico en el proceso de comunicación, ya que "los agentes públicos son los primeros emisores de la comunicación pública" (Zémor, 1995: 68).

La comunicación pública se sitúa necesariamente bajo la mirada de todos los ciudadanos, sus informaciones pasan a formar parte (salvo contadas excepciones) del dominio público. Además, la necesidad y el deber de asegurar el interés general exigen la mayor transparencia posible de las acciones llevadas a cabo por las Administraciones públicas.

2.5.2.1. Funciones y utilidades de la comunicación de los servicios públicos

La comunicación de los servicios públicos cumple con una serie de funciones que es preciso tener en cuenta cuando se pone a disposición de los ciudadanos. Zémor distingue al menos cuatro, como reflejamos en el gráfico que sigue: informar a la ciudadanía, escuchar a la ciudadanía, acompañar a los cambios sociales y contribuir a la cohesión social.

FUNCIONES DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA

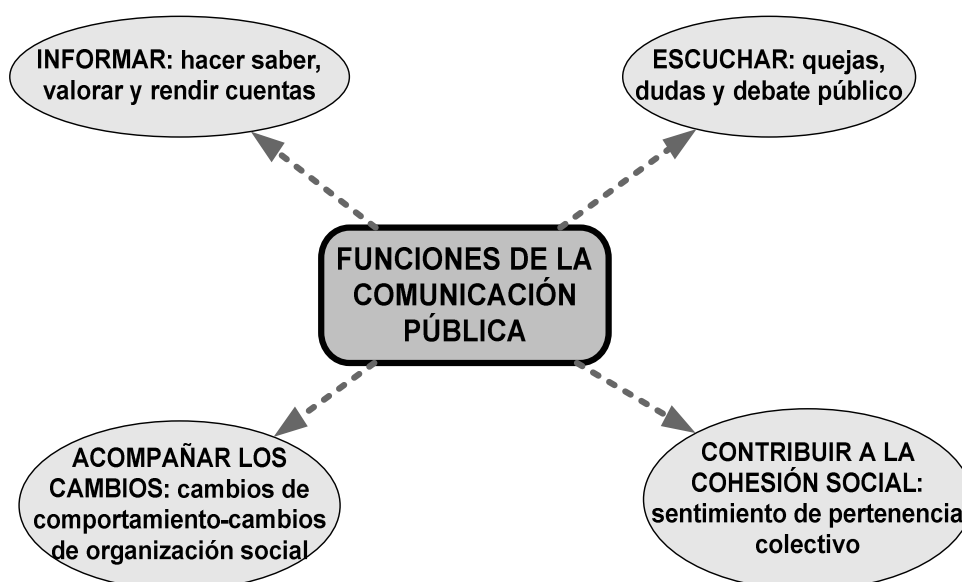


Gráfico n.º 17: Funciones de la comunicación pública.
Fuente: Elaboración propia basada en Zémor (1995: 5).

Por su parte, Puig —uno de los máximos exponentes del denominado *marketing de las ciudades*— sostiene desde su experiencia que la comunicación de un servicio público debe cumplir al menos tres funciones básicas: “1.º) Dar a conocer el servicio, 2.º) facilitar su comprensión y su uso, y 3.º) motivar y movilizar al ciudadano” (2004: 141-142).

El autor concreta una serie de etapas que, a su juicio, debe cumplir la comunicación de un servicio público:

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía

Etapas de la comunicación de un servicio público
1. ^a) EXISTENCIA (da a conocer el servicio)
2. ^a) COMPRENSIÓN (facilita su entendimiento)
3. ^a) EMOCIÓN (moviliza la voluntad, hace querer usar ese servicio)
4. ^a) INFORMACIÓN (facilita el uso del servicio: lugar, teléfono, etc.)

Tabla n.º 18: Etapas de la comunicación de un servicio público.
Fuente: Puig (2004: 143).

Así, cuando se están difundiendo servicios públicos se están expresando también sus utilidades: el por qué se ha creado el servicio, el para qué va a ser útil, cuál es la utilidad que le reporta al usuario y a la sociedad. Los ciudadanos que usan un servicio lo hacen porque esperan satisfacer necesidades.

Por lo tanto, hablamos de la importancia de comunicar la utilidad del servicio, la idea útil a que responde. Si únicamente se diera a conocer, no se le motivaría a utilizarlo. La motivación del ciudadano se hace necesaria para el éxito del servicio. Un servicio se construye a partir de una necesidad y su difusión, para tener éxito, debe llevar implícita la promesa de la satisfacción que ese servicio puede proporcionar. “El mensaje será siempre la idea útil en forma de promesa, subrayando utilidades funcionales, simbólicas y vivenciales. Y, tal vez, destacando algunos periféricos para posicionarnos competitivamente, con atracción” (Puig, 2004: 148).

UTILIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

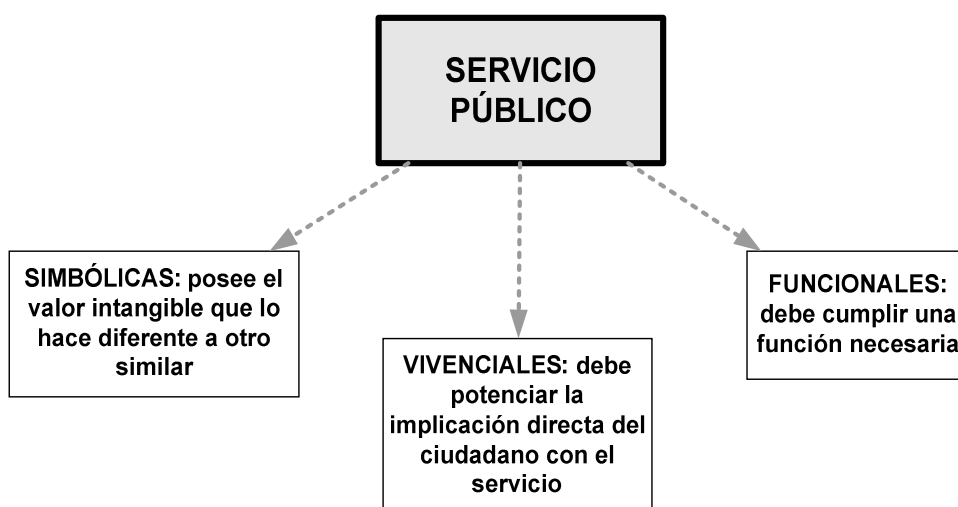


Gráfico n.º 18: Utilidades de los servicios públicos.
Fuente: Elaboración propia a partir de Puig (2004: 144-145).

2.5.2.2. *La comunicación pública y sus públicos*

Con la expresión *comunicación pública* queremos referirnos a un tipo de comunicación formal específica dentro del campo de la comunicación. Una comunicación intencionada que además está ligada a la puesta en marcha de las reglas que se da así misma la propia sociedad a través de las leyes y las actuaciones que de ellas se derivan.

Utilizaremos la siguiente definición para acotar el concepto al que vamos a referirnos a lo largo de la investigación: “La comunicación pública es la comunicación formal dirigida a compartir e intercambiar informaciones de utilidad pública, así como al mantenimiento de los lazos sociales, y cuya responsabilidad incumbe a las instituciones públicas” (Zémor, 1995: 5).

El hecho de que sean portadores del interés público hace que los mensajes de la comunicación pública tengan una naturaleza propia. Además, el ciudadano, en la comunicación pública de la Administración pública relacional, ha pasado de ser un punto dentro de una multitud, a convertirse en un receptor ambivalente, en tanto que es cliente del servicio público, al que hay que satisfacer y seducir, pero también tiene ahora, aunque sea limitado, un rol decisor: el ciudadano pasa a ser también emisor y hay que tenerle en cuenta.

En la práctica, la comunicación pública se presenta de diferentes maneras, relacionadas con las diferentes funciones que cumple, y conviene distinguirlas porque implican, en diversos grados, la necesidad de comunicar. Zémor establece (1995: 23-68) cinco categorías en las que debe estar presente la comunicación pública (véase la tabla n.º 19), según se trate de: 1) responder a la obligación que tienen las instituciones públicas de poner a disposición del público la información de su acción; 2) establecer la relación y el diálogo necesarios para proporcionar los servicios públicos que esperan los ciudadanos; 3) presentar y promover cada uno de los servicios ofertados por la Administración, las colectividades territoriales y los establecimientos públicos; 4) dar a conocer las instituciones públicas tanto a nivel de comunicación externa como a nivel de comunicación interna y 5) llevar a cabo campañas de información, así como acciones de comunicación de interés general. A estos cinco registros, el autor sugiere añadir el de la comunicación del debate público que debe acompañar a la toma de decisiones surgidas de la práctica política.

En el proceso de la comunicación pública, se suele denominar “públicos o receptores a toda persona que descifra un mensaje difundido por medios de comunicación social” (Maletzke, 1976: 107). Para Pérez González (1988: 143-148), los medios de comunicación social ponen los mensajes al alcance de un público relativamente grande, heterogéneo. La comunicación social es recibida por un público disperso, posiblemente desconocido, sin lazos ni relaciones recíprocas fijas; no institucionalizado ni agrupado en

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía

Ubicaciones de la comunicación pública	
Ubicación	Características
1) <i>La puesta a disposición del público de los datos públicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Obligación de comunicar y difusión de la información — Acceso a la información — Comercialización de informaciones públicas
2) <i>La realización de servicios públicos con los ciudadanos/usuarios</i>	<ul style="list-style-type: none"> — La acogida — La escucha — El diálogo — El trato con el usuario
3) <i>La promoción de los servicios ofertados al público</i>	<ul style="list-style-type: none"> — La publicidad sobre los servicios ofertados
4) <i>Las campañas de información de interés general</i>	<ul style="list-style-type: none"> — La comunicación cívica — Las grandes causas sociales
5) <i>La valorización de las instituciones públicas</i>	<ul style="list-style-type: none"> — La comunicación de la política institucional — Identidad, imagen y legitimidad de los servicios públicos — La comunicación interna

Tabla n.º 19: Ubicaciones de la comunicación pública.
Fuente: Elaboración propia basada en Zémor (1995: 25-68).

cuerpos sociales duraderos. La naturaleza de esta audiencia se definiría principalmente por tres rasgos básicos: el ser grande, heterogénea y anónima.

Sin obviar que el receptor de las comunicaciones sociales es sujeto del derecho a la información, (un derecho respaldado por el artículo 20 de la Constitución española, el cual otorga un poder al ciudadano, la facultad de recibir información y de que esta información sea veraz), Pérez González afirma también que es tan falsa la concepción del público como totalidad, como masa amorfa, como considerar al receptor como un individuo aislado fuera del contexto social.

Todo ciudadano receptor es también potencialmente emisor de comunicaciones sociales, como también consagra el citado artículo. Lo que ocurre es que esta reversibilidad de los papeles comunicativos se da en la realidad mucho más en el plano de las comunicaciones interpersonales —en las que los papeles de emisor y receptor con constantemente intercambiados— que en las comunicaciones sociales donde los receptores no quieren, no saben o no pueden *de facto* ser emisores (...). El receptor de los mensajes sociales percibe y descodifica los mensajes de los medios sociales de forma individualizada a través de sus propios sentidos y aplicando sus propios códigos y subcódigos, tanto los reciba aislado, en grupo o formando parte de un público.

(Pérez González, 1988: 145)

Igualmente, el grado de definición de la audiencia objetivo en las comunicaciones sociales es mucho mayor de lo que se suele tener presente.

Aunque los mensajes sociales están a disposición de todo aquel que pueda tener acceso al medio, raros son los emisores que se dirigen realmente a un público disperso y desconocido, a quien pueda interesar. En realidad en las comunicaciones sociales se suele dar una intencionalidad orientada hacia una audiencia objetivo, ya sea esta precisada por características sociodemográficas o por estilos de vida.

(Pérez González, 1988: 145)

En definitiva, el receptor de las comunicaciones sociales no es un ser pasivo, siendo este uno de los tópicos más extendidos. Este hecho supone entender al receptor como parte activa de la relación comunicativa, y no como un mero sujeto pasivo. Y por tanto mirar al ciudadano no como un mero receptor de información, sino también emisor, y a las instituciones públicas otorgarles también ese valor de receptoras de información.

2.5.2.3. *La comunicación de los servicios sociales como comunicación pública y social*

Los servicios sociales forman parte de los servicios públicos que el Estado pone a disposición de los ciudadanos desde sus diversas Administraciones públicas. Por tanto su difusión y promoción se engloba dentro de la comunicación pública. Si presuponemos además a los servicios públicos como potenciales derechos que pertenecen a los ciudadanos, podemos llegar a la conclusión de que comunicar servicios sociales, por tanto, supondría comunicar unos derechos ciudadanos, y también que las Administraciones públicas tendrían el deber de darlos a conocer y facilitar universalmente su acceso. Sin embargo, no todos los servicios públicos son servicios por derecho. ¿Qué ocurre cuando esos servicios no han alcanzado la categoría de derecho?

La comunicación de los servicios sociales es una combinación de lo que Piñuel Raigada denomina (1997: 24) “comunicación de un producto” (basada en la publicidad y el *marketing*) y en la “comunicación de productor” (la comunicación corporativa, que incluye a la comunicación interna como parte consustancial de la organización).

La difusión y promoción de estos servicios forma también parte de la comunicación social, que es aquella comunicación referida a la transmisión de información y publicidad sobre temas que afectan a la sociedad a través de los medios de comunicación. Social porque se refiere a la propia problemática de esa sociedad.

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía

2.5.2.4. La comunicación en las organizaciones políticas

Una Administración autonómica o una Administración local, como representantes del poder ejecutivo —y dada su propia estructura organizativa—, son también organizaciones políticas. Canel y Zamora (2004: 515) sostienen que tanto la investigación académica como la práctica profesional sobre la gestión de la comunicación de las organizaciones políticas “han tenido su origen, impulso y desarrollo en la necesidad de obtener votos, de tal manera que la comunicación política es en su inicio, esencialmente, comunicación electoral, y utiliza las técnicas propias de la comunicación comercial”. Esto llevaba implícito un modelo de comunicación organizacional de tipo unidireccional.

Esta visión se ha ido transformando con el tiempo y en los últimos veinte años se ha entendido que es preciso que los públicos participen en el proceso de configuración de la identidad de cualquier institución, pasando de alguna manera de ese tradicional modelo de comunicación organizacional de tipo unidireccional a uno de tipo bidireccional entre la institución y los públicos receptores. Sin embargo, “la realidad de las instituciones políticas muestra que la comunicación está todavía auspiciada en el planteamiento originario de la “compra” del voto con un planteamiento exclusivamente unidireccional” (Canel y Zamora, 2004: 516-517).

¿De qué manera la comunicación de los servicios sociales se ve influida por este planteamiento?

Siguiendo el esquema del planteamiento procesal estratégico propio de la comunicación organizacional antes mencionado, estas autoras hacen un breve análisis del poder ejecutivo (“aquel que puede decidir discrecionalmente para el bien público”) como organización comunicativa. Nos interesa de este análisis la identificación de los públicos de la institución política, que dividen entre públicos internos y públicos externos:

Públicos de la institución política	
<i>Públicos internos</i>	<i>Públicos externos</i>
<i>* El equipo gubernamental</i> <i>* El partido político</i>	<i>* Los concejales, según el sistema político de la institución</i> <i>* Los distintos sectores a los que implican las políticas que se llevan a cabo (asociaciones, sindicatos, empresas, etc.)</i> <i>* Otros gobiernos (otras alcaldías, el gobierno regional, etc.)</i> <i>* El votante, es decir, el público general, la ciudadanía</i>

Tabla n.º 20: Públicos de la institución política.
Fuente: Elaboración propia según Canel y Zamora (2004: 518).

Cada uno de estos públicos requiere de una comunicación diferente, con diversos grados de especialización, y las instituciones políticas suelen tener muy en cuenta esta cuestión, elaborando sus mensajes de acuerdo al tipo de público al que se dirigen.

2.5.2.5. *La Administración pública como generadora de información: la información de los servicios públicos*

En el contexto europeo, y en los últimos cuarenta años, se han producido considerables aumentos en el número de prestaciones sociales de la mayoría de los países occidentales. Pero ello también ha producido una complejidad creciente de los sistemas de servicios sociales (tanto desde las vertientes económicas y de gestión de estos servicios como desde sus crecientes demandas y el nivel de posibilidades de satisfacción de las necesidades sociales). Muchos servicios sociales se han institucionalizado (dejando muchas veces de atender a criterios externos a la entidad). Y también muchas situaciones de necesidad social se mantienen o se agudizan fruto de las circunstancias socioeconómicas. Por ello el proceso de información resulta de extrema importancia en la organización de los servicios sociales, desde la especialización de determinados servicios a la institucionalización de unos servicios básicos para los ciudadanos, por supuesto recogiendo también las demandas y reivindicaciones planteadas desde los usuarios hacia las instituciones. Un proceso que debe realizarse desde los recursos sociales hasta la sociedad.

(Bueno Abad, 1985: 75)

Las Administraciones públicas producen unos determinados servicios públicos para satisfacer ciertas necesidades y deben realizar una difusión adecuada de los mismos entre la ciudadanía para que esta pueda hacer uso de ellos. Por tanto generan información y la ponen a disposición pública mediante los canales correspondientes. Cumplen por tanto, y además, una labor de informadoras (además del de productoras de la información) ya que ponen en contacto a la necesidad y al servicio.

Pero no siempre se pone toda la información generada por la Administración a disposición de todo el mundo. Toda institución pública tiende a intentar controlar la información que produce: pretende regularla, administrarla y dosificarla, evitando la crítica o los contenidos que no le son favorables. La transparencia informativa sigue siendo una cuestión pendiente. “España es el único país de Europa de más de un millón de habitantes que no tiene una ley de acceso a la información de la Administración pública (...) un derecho reconocido en los tratados internacionales como un derecho fundamental” (Anderica, 2010).

El acceso a la información de interés público generada por la Administración pública y el conocimiento de las actuaciones de las instituciones públicas facilitan a la ciudadanía el comprender, juzgar y formarse una opinión sobre la actividad pública. El acceso a la información pública es una forma de ejercer la participación ciudadana.

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía

Desde los años ochenta se empieza a abordar desde los municipios españoles el tratamiento de la información de manera reflexiva. Por ejemplo, en textos como el *Manual d'Informació Municipal* del Centre de d'Estudis Urbanistics, Municipals i Territorials de la Generalitat de Catalunya (1983), ya se planteaba la necesidad de implantar sistemas comunicacionales en el ámbito local que vayan más allá del mero suministro de información.

Es función de los ayuntamientos facilitar la existencia de un sistema comunicacional de ámbito local. No se trata simplemente de suministrar información del Consistorio a los ciudadanos, sino que es necesario generar comunicación ascendente y descendente y, por tanto, también de los ciudadanos hacia el Consistorio y de los ciudadanos entre sí. La información municipal es un derecho de los administrados, no un monopolio del poder.

(Centre de d'Estudis Urbanistics,
Municipals i Territorials, 1983: 234)

Para esta institución, la transparencia y la participación informativa debían ser los principios básicos de la política de información municipal, que debía materializarse a través de gabinetes de información (y no de propaganda), boletines escritos, emisoras municipales, sistemas de comunicación abierta y, en definitiva, en todo cuanto facilite el acceso a la información pública.

En la actualidad, los municipios españoles ponen a disposición de los ciudadanos diversos canales de acceso a la información municipal: oficinas de atención ciudadana, servicios de información telefónica, revistas, publicaciones, sitios web o buzones de sugerencias.

El servicio de información de los servicios sociales públicos es además una de las prestaciones básicas del sistema, ubicada como una de las obligaciones del nivel de la atención primaria de los servicios sociales, junto a la valoración y la orientación. Localizada en este nivel de atención, se dirige tanto a la ciudadanía como a las entidades públicas y privadas, en relación con sus derechos y los recursos sociales existentes. La información considerada como prestación, es una información técnica y profesionalizada acerca de la posibilidad de acceso a cualquier recurso del sistema o cualquier otro sistema de protección, siendo responsable de indicar, cuando sea necesario, los cauces de utilización de esos recursos.

Pero, además de configurarse como una prestación básica del sistema, la información debe ser entendida como uno de los elementos básicos de la propia construcción de los servicios, un elemento a producir —seguidamente trataremos más profundamente esta cuestión al hablar del diseño de los mensajes— que se debe hacer llegar de manera adecuada a la ciudadanía, si es que realmente se pretende que ésta sea conocedora de la oferta en servicios sociales y de los derechos que le asisten. La falta de información suficiente supone una falta de oportunidades para el ciudadano:

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

El insuficiente número de profesionales en la atención primaria provoca que en numerosas ocasiones actúen a demanda, es decir, cuando el ciudadano acude a ellos en busca de una solicitud concreta. Pero, con los medios actuales, a muchos Centros de Servicios Sociales les resulta materialmente imposible realizar una labor de seguimiento adecuado de los casos y de asesoramiento permanente. Ello se traduce para los ciudadanos en la falta de acceso a recursos idóneos debido a la insuficiencia de información.

(Sarabia, 2007: 339-340)

Bueno Abad ha desarrollado (1988: 35) una serie de características de la información elaborada desde los servicios sociales, para que puedan cumplir con los propios objetivos de la prestación de los servicios y para que pueda también desarrollarse desde las áreas y departamentos que los llevan a cabo:

- a) *Debe ser comprensiva*: se debe plantear de forma clara y sencilla para que permita su comprensión en aquellos hacia quienes vaya dirigida.
- b) *Debe ser objetiva*: Tanto en su diseño como en su contenido debe partir de informar de la forma más objetiva posible, evitando la carga subjetiva del que emite, o de la institución que informe.
- c) *Debe pretender la eficacia*: la información pretende cumplir con un objetivo de mejora en la gestión, por tanto informará con detalle y de una forma objetiva y clara de los mecanismos de gestión de los recursos sociales.
- d) *Debe estar adaptada*: tanto a las características de la sociedad y de los usuarios como a las finalidades que pretende transmitir, o a los objetivos que pretende lograr. En este aspecto, resulta de gran importancia el soporte informativo (o sea, el medio sobre el cual se va a desarrollar la información, que debe ser adaptado a las características que pretendemos desarrollar). Por otra parte, el proceso de información debe estar adaptado a las nuevas necesidades informativas que se vayan generando, tanto para la transmisión de nueva información a los ciudadanos, como para recibir constantes propuestas informativas de estos.
- e) *Debe plantear contenidos adecuados*: Adecuados a los objetivos y finalidades que se pretenden cubrir. La información que se transmite debe ser necesaria y no superflua, siendo un requisito imprescindible que además sea fiable.
- f) *Debe estar disponible*: tanto para los ciudadanos interesados, como para las instituciones o entidades que necesiten recurrir a estos datos.
- g) *Debe ser coordinada*: la información producida desde los servicios sociales públicos debe generar una coordinación con otras instituciones o entidades que inciden en la vida social con finalidades similares, y debe recopilar las propuestas de informaciones emitidas desde distintos organismos de Servicios Sociales.

2.5.3. La comunicación de los servicios sociales como comunicación institucional

Dentro de la comunicación pública, la comunicación institucional se refiere al conjunto de acciones y contenidos (referentes a la información pública, a la relación con los usuarios, o incluso a la promoción de los servicios) que forman parte de las tareas de una institución pública y que incumben al servicio o departamento encargado de su comunicación (aunque no siempre existen departamentos encargados de esta cuestión en los servicios sociales públicos). “La comunicación institucional tiene por objeto presentar el rol del organismo, afirmar su identidad y su imagen, de rendir cuenta del conjunto de sus actividades y, más generalmente, de acompañar a la política de la institución” (Zémor, 1995: 57).

Su importancia reside en que tiene lugar previamente a los otros tipos de comunicación pública (tales como son la puesta a disposición del público de los datos públicos, la realización de servicios públicos con los ciudadanos/usuarios, la promoción de los servicios ofertados al público y las campañas de información de interés general) Esta comunicación se encarga de mostrar y valorizar la política de la institución a través de la estrategia y las estructuras con las que cuenta para hacer frente a sus objetivos.

El imaginario organizacional está fundado sobre tres imágenes (o proyecciones) internas: la de la institución para aquellos que forman parte de ella; las cualidades ideales éticas y profesionales que apoyan a la vez la vocación y la misión; los grupos influyentes externos e internos al servicio público concernido, especialmente aquellos susceptibles de encarnar la legitimidad y de proponer el futuro.

(Zémor, 1995: 63)

Toda organización está comunicando desde el momento que realiza su propia gestión, hacia dentro y hacia fuera de la misma. Gestionar de forma intencionada esta comunicación supone darle valor al propio hecho comunicativo. Cuando la comunicación pasa a ser considerada como un valor, ésta se convierte en un elemento de utilidad para poder alcanzar los fines de la organización.

La comunicación institucional de las Administraciones públicas puede convertirse en una herramienta de transparencia democrática y participación social. Como afirma Aranes, la información se ha convertido ya en el primer recurso motor, tal y como una materia energética, de la sociedad actual, y por tanto en un instrumento estratégico para intervenir sobre la realidad.

La Administración pública y el Gobierno clasifican de algún modo al ciudadano como cliente del partido o administrado por el aparato democrático. Y todavía no han alcanzado plenamente una lógica democrática y de servicio de la política y la administración —la gestión de lo público (...). El concepto de comunicación institucional está asociado en primer lugar al agente productor de discurso y de realidad (la Institución), y en segundo lugar a la orientación de la comunicación, determinada por la intervención de dos lógicas: la político-gubernamental, vinculada al Gobierno, y la administrativa-de servicio,

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

generada desde la Administración pública. (...) En él convergen varios aspectos, pero principalmente dos: un sector expansivo y estratégico como es el de la información, junto con un crecimiento y transformación de la Administración pública (experimentado en los últimos años).

(Aranes, 1996)

Este autor considera que la comunicación institucional es un instrumento decisivo para lograr:

- Una mejor gestión general de la institución (interna-organizativa; externa-social).
- Una práctica informativa democrática (de servicio público) que contribuya a hacer efectivo el derecho a la información y las obligaciones adquiridas por las Administraciones.
- Una proyección social de las instituciones públicas que fomente el conocimiento y la participación de la ciudadanía. Todo ello será básico en las ocasiones cada vez más frecuentes en que resulte clave llegar al acuerdo social respecto a determinadas actuaciones de la Administración pública.

La actividad de la Administración pública se manifiesta a su vez en los planos político, administrativo y social. Y la comunicación institucional juega entre ellos un papel de intermediario. En la Administración pública, la función de comunicar es un componente esencial de su propia actividad esencial: el prestar servicios a los ciudadanos. Por ello es necesario que la comunicación se trabaje desde una perspectiva global que estructure de forma coherente esos servicios prestados y lo que respecto a ellos pretenden comunicar las instituciones.

La comunicación interna y la comunicación externa son los ejes fundamentales de la comunicación institucional. La profundización en esos usos democráticos transforman la comunicación en “base para una gestión democrática de las instituciones públicas: la comunicación se presenta como un paso indispensable para articular democrática pero también eficientemente políticas que respondan a las necesidades existentes” (Aranes, 1996).

Podemos entender la comunicación interna como aquella que se realiza dentro de los límites de la entidad, entre las distintas personas, áreas, y en general, entre las distintas estructuras de la entidad. La comunicación externa, por contra, es la que se produce entre la entidad y el exterior: usuarios de los servicios, público en general, otras organizaciones relacionadas (o no) con la organización etc.

En lo referente a la comunicación interna, la información ha de entenderse como un recurso prioritario para la gestión de una organización y de su funcionamiento integral. Según López Yepes (1989: 205), “cabría llegar a concebir la organización como un sistema de información”. En nuestro caso, los destinatarios de la comunicación interna de los servicios sociales se ubicarían en el nivel político (concejales, cargos políticos) y el

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía

nivel técnico (directores, coordinadores, y los trabajadores de los distintos servicios —trabajadores sociales, psicólogos, educadores sociales, personal de administración, etc.—).

En cuanto a la comunicación externa, en el caso de los servicios sociales públicos el principal destinatario de su actividad es, *a priori*, la ciudadanía. Pero no es el único: otras Administraciones públicas, empresas del sector de los servicios sociales, entidades del tercer sector vinculadas a estos servicios, asociaciones ciudadanas, asociaciones de afectados y también los medios de comunicación, son destinatarios de la comunicación externa de los servicios sociales.

La comunicación institucional desde las Administraciones públicas de servicios sociales

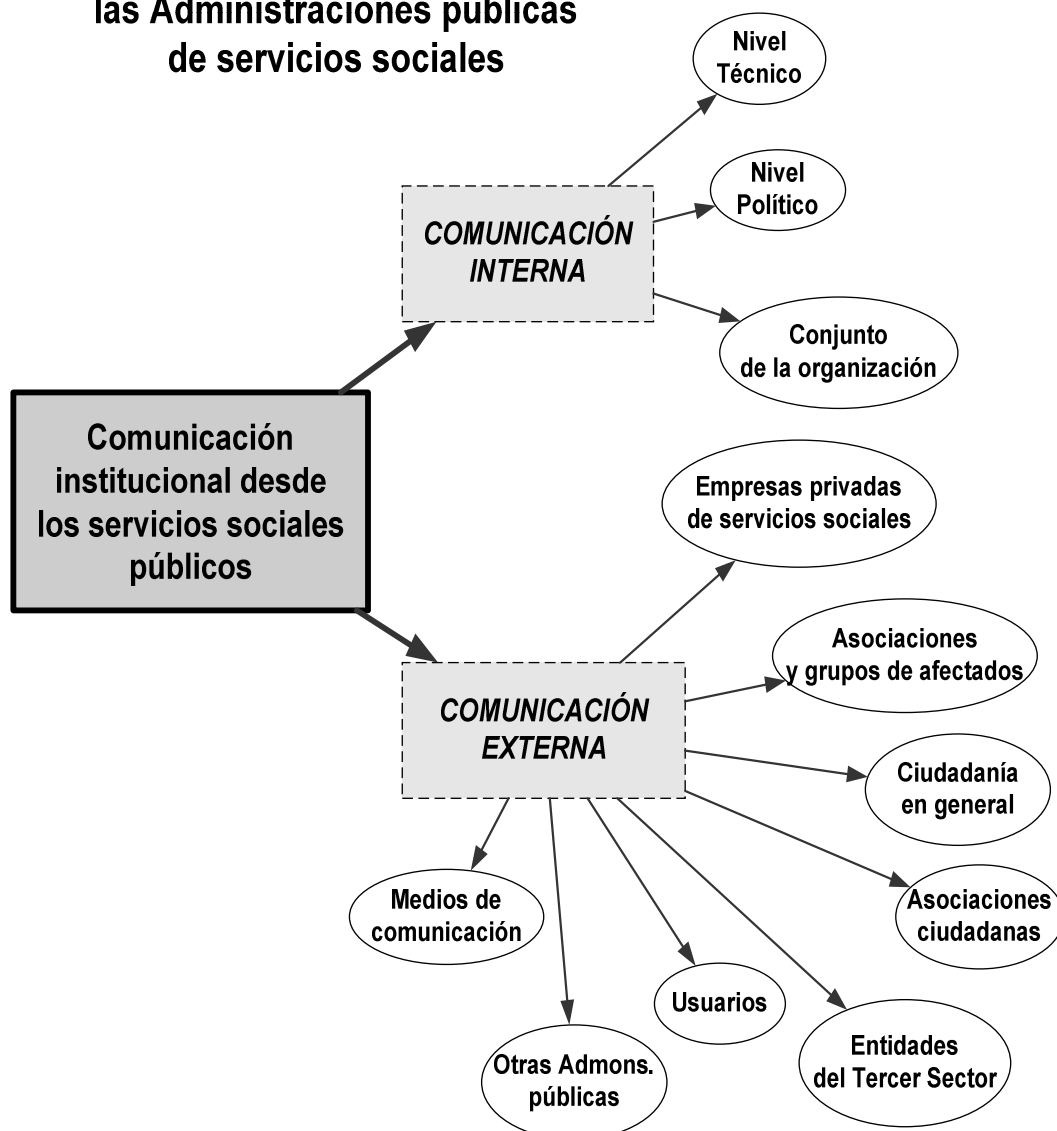


Gráfico n.º 19: La comunicación institucional desde las Administraciones públicas de servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

La comunicación interna y externa se llevan a cabo en una amplia mayoría de las empresas, ocupándose de ellas mayoritariamente los departamentos de recursos humanos (en el caso de la comunicación interna) y los departamentos de comunicación, cualquiera que sea la formulación del departamento: comunicación externa, comunicación interna, comunicación corporativa, comunicación y relaciones públicas, institucionales, laborales, con los medios, prensa, comunicación y *marketing*, imagen, comunicación y publicidad, etc. Esta pluralidad y dispersión de nombres expresa claramente la disparidad organizativa. Esto ocurre igualmente en la Administración pública. Así, las comunidades autónomas tienen sus departamentos de comunicación e incluso las propias consejerías tienen departamentos de prensa, de recursos humanos... En las Administraciones municipales estos departamentos que llevan a cabo tareas específicas de comunicación suelen estar presentes a medida que va aumentando el tamaño de los municipios.

2.5.3.1. *La comunicación interna*

Hemos identificado a la comunicación institucional como la suma resultante de la comunicación interna y de la comunicación externa. La comunicación interna es aquella que se dirige a los públicos internos de las organizaciones: sus trabajadores, sus directivos, etc.

La comunicación interna el conjunto de actividades efectuadas por cualquier organización para la creación y el mantenimiento de buenas relaciones con y entre sus miembros, a través del uso de diferentes medios de comunicación que los mantengan informados, integrados y motivados para contribuir con su trabajo al logro de los objetivos organizacionales.

(Rodríguez de San Miguel, 1991)

Para Piñuel (1997: 22-25), la comunicación interna es consustancial a la organización: sin ella ésta no existiría. A partir de finales de los años setenta, la comunicación interna se ha impuesto como una disciplina de gestión empresarial, primero, al mismo nivel que la gestión de recursos humanos, y posteriormente, llegando a formar parte de la estrategia de gestión global de la organización.

Castillo (2004: 274) enumera algunos de los efectos que produce la comunicación dentro de la organización:

- Promueve nuevas mentalidades.
- Modifica ciertos comportamientos.
- Eleva el espíritu del trabajo en equipo.
- Incrementa el rendimiento de los trabajadores.
- Mejora la eficacia y la satisfacción del público interno.
- Dinamiza el potencial creativo y la innovación.

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía

Un plan de comunicación interna en una organización parte de establecer una serie de objetivos que son establecidos de manera estratégica. “Servirse de un plan de comunicación interna dentro de la empresa, es pues ante todo desarrollar en las relaciones de trabajo, de convivencia y de identidad, un ambiente de competencia, de sinceridad y de cooperación e intercambio de la información” (Piñuel, 1997: 138).

La comunicación interna y la comunicación externa de la empresa deben ser interdependientes y complementarias. La implicación del personal en las relaciones profesionales, las relaciones de convivencia y las relaciones de identidad de las que habla Piñuel, es, quizá, su principal objetivo. También la comunicación interna está ligada a otro aspecto fundamental de la organización, la formación del personal, ya que ambas comparten el objetivo de adaptar esta organización a las necesidades de cambio.

El personal de una organización puede segmentarse por diversos criterios: demográficos (grupos de edades, sexo, localización geográfica...), socioculturales (por ejemplo, la formación del personal), profesionales (las secretarías, los técnicos...), jerárquicos, o por funciones (la atención al público, la gestión administrativa...). A veces se tratará de públicos directos y otras de públicos indirectos (por ejemplo cuando el director de un área explica a los técnicos las decisiones tomadas por el equipo de gobierno).

Es igualmente necesario tener en cuenta las direcciones en las que pueden circular los mensajes dentro de la organización: ascendente, descendente, transversal o las múltiples direcciones que pueden tomar fruto de la presencia de la comunicación no formal.

Por otra parte, la comunicación interna tiene sus soportes específicos.

En función de los públicos se puede elegir igualmente entre un soporte difundido a gran escala, sin distinción de públicos (el periódico de empresa, por ejemplo) o entre varios soportes de gran envergadura, específicamente adaptados a los diferentes segmentos de público a los que están dirigidas las decisiones a comunicar (reuniones de departamento, seminarios por oficios o especialidades, por ejemplo).

(Piñuel, 1997: 99)

Piñuel y Gaitán ofrecen (1995: 30) un listado de diferentes dispositivos disponibles en las tareas de comunicación interna, cuyo uso estará siempre limitado por su viabilidad económica, tanto en medios financieros como humanos:

- Tablón de anuncios.
- Mensajería electrónica.
- Buzón de sugerencias.
- Señalizaciones.
- Periódico Interno.
- Cartas al personal.
- Notas informativas.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

- Audiovisuales de empresa.
- Seminarios de estudio.
- Reuniones.
- Videoconferencias.
- Entrevistas individuales.
- Mecanismos de acogida o inserción en la empresa.
- Celebraciones.
- Visitas de empresa.
- Reclamaciones a la dirección.
- Altavoces para transmitir avisos.

Así mismo, la irrupción de la intranet en los procesos de comunicación interna ha tenido una gran importancia por sus numerosas ventajas y por convertirse en una verdadera herramienta integradora en la organización. Castillo considera (2004: 283-286) que una gran parte de las herramientas tradicionales de comunicación interna se pueden insertar en la intranet (añadiéndose a otros cuya génesis se encuentra igualmente en las nuevas tecnologías) ahorrando espacios físicos y generando mayor capacidad de respuesta en los interlocutores:

Herramientas de comunicación interna a través de la Intranet	
— Correo electrónico	— Videoconferencia
— Revistas o periódicos digitales	— Realidad virtual
— Bases de datos	— Foros de discusión
— Reuniones <i>on-line</i>	— Sistemas de planificación secuencial

*Tabla n.º 21: Herramientas de comunicación interna a través de la intranet.
Fuente: Castillo (2004).*

2.5.3.2. La comunicación externa

La comunicación externa es el conjunto de mensajes emitidos por cualquier organización hacia sus diferentes públicos exteriores, encaminados a mantener o mejorar sus relaciones con ellos, a proyectar una imagen favorable o a promover sus actividades, productos o servicios.

(Martín, 2004)

Cuando hablamos de la comunicación externa de los servicios públicos, entendemos la comunicación como el instrumento que va a lograr que los ciudadanos utilicen el servicio o no lo hagan. Pero también que lo conozcan otras instituciones, las empresas de servicios sociales o las asociaciones de afectados. Es la herramienta a partir de la cual

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía

se determina dónde, cuándo, qué, a quién y cómo se comunica. Por ello hay que conocer cuáles son los medios y espacios de comunicación a través de los cuales el público objetivo (que, como decimos, pueden ser los ciudadanos pero también otras instituciones) se informa y a los que concede credibilidad, como también los lugares y momentos que frecuenta ese público.

La comunicación que se dirige al exterior, cuando se entiende como un elemento clave de la estrategia de la prestación de los servicios, huye de la improvisación, y a la hora de difundirse elige el mejor canal y el mejor momento, es decir, se plantea de manera racional e intencionada. Bien situada y lanzada en el momento adecuado, una comunicación precisa y sugerente supone un ahorro de tiempo, ahorro de dinero y contribuye a aumentar la eficacia de la prestación de los servicios.

Vamos a analizar seguidamente diversos aspectos presentes en la comunicación externa, como la comunicación corporativa externa, la comunicación visual corporativa o la propia visibilidad de los servicios, y posteriormente profundizaremos en otros aspectos como la publicidad o el *marketing*, más dirigidos al conjunto de los ciudadanos.

2.5.3.3. Comunicación corporativa externa, comunicación visual corporativa y visibilidad de los servicios

Las organizaciones se comunican con públicos externos para que se consuman sus productos o servicios. En el caso de las organizaciones prestadoras de servicios sociales, estos públicos, *a priori*, se encontrarían en la ciudadanía.

Sin embargo, la comunicación corporativa externa se refiere a aquella comunicación con otras entidades y profesionales de la misma actividad social dentro del ámbito ciudadano, como son otras Administraciones públicas, las empresas privadas de servicios sociales, las instituciones del tercer sector involucradas en el área de servicios sociales, las asociaciones ciudadanas o los grupos de afectados.

Así, en el caso de los servicios públicos podemos ver cómo pueden concurrir (y compartir) en la prestación de determinados servicios sociales, en un mismo municipio, tanto la corporación municipal a través de su área o departamento de servicios sociales como diversas empresas privadas e instituciones sin ánimo de lucro (asociaciones, fundaciones, etc.), además de otras Administraciones públicas.

En la también llamada comunicación *Business to Business* o *b to b*, los interlocutores son productores profesionales de esos servicios y realizan un intercambio no de consumo, sino más orientado a la producción. Es por tanto, una comunicación distinta a la dirigida al público (basada tradicionalmente en la publicidad y el *marketing* directo). En esta comunicación se proporciona información confidencial, especializada, técnica (aspectos y características del servicio, modo de solicitud y acceso, tipo de servicio que se presta, etc.).

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Lo habitual es que la comunicación de profesional a profesional se vehicule extramedios, es decir, fuera de los media de gran público (prensa, radio y t. v.), mediante ediciones profesionales de folletos, prospectos, etc., que se distribuyen bien por correo, bien con ocasión de reuniones, ferias, congresos, etc. El volumen de este tipo de comunicación es tan importante que ha adquirido ya el nombre de comunicación “extramedios” o comunicación *below the line*, aunque a veces aprovechen los media de gran público. En cualquier caso los documentos de comunicación *b to b* vehiculados “fuera de los medios”, requieren por consiguiente, de “otros medios” para llegar a sus públicos; y estos “otros medios” son de tres tipos: *marketing* directo (generalmente por correo), *happenings* de comunicación (ferias, congresos, salones profesionales, etc.) y extensiones de comunicación interna orientadas a vendedores y distribuidores.

(Piñuel, 1997: 145)

Este aspecto de la comunicación tiene sus soportes propios: documentos técnicos, vademécum, presencia en salones profesionales, relaciones con la prensa, congresos, ferias... El soporte ideal y tradicional de las campañas publicitarias de comunicación corporativa externa es la prensa profesional, que ofrece una amplia cobertura sobre objetivos bien definidos de destinatarios. Una característica de una operación de comunicación de este tipo es que es fácilmente medible, debido a que se desarrolla por contactos directos.

En cuanto a la comunicación visual corporativa, su asunción se puede llevar a cabo de manera interna, desde la propia empresa u organización, generalmente a través del departamento de comunicación pertinente (o el de *marketing*, o el de relaciones públicas, o el de publicidad y comercial) o bien de manera externa, a través del encargo, mediante la convocatoria de ofertas, a empresas especializadas o profesionales independientes.

Se entiende por comunicación visual corporativa el conjunto de manifestaciones expresivas que hacen visible la identidad de una empresa y de sus productos, o que permiten establecer diferencias visuales que se asocian a una organización cuando se hace reconocer frente a los demás por la grafía de sus símbolos propios en el nombre, en sus instalaciones, sus vehículos, su correo, sus documentos impresos, sus stands de exposición, etc., pero también sus productos, sus embalajes, su señalética (o forma de imprimir cualquier tipo de rótulos para identificación arquitectónica urbana o de espacios), es decir, por todos aquellos elementos visualmente reconocibles que componen un estilo propio.

(Piñuel, 1997: 195-196)

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía



*Ilustración n.º 4: Rotulación de Centro de Mayores de la Comunidad de Madrid.
Fuente: Obra del autor.*

Por último, la propia visibilidad de los servicios públicos es otro importante factor de comunicación a tener en cuenta. Las sirenas y la rotulación de los vehículos de la policía municipal, de las ambulancias, de los coches de limpieza urgente, de los camiones de la basura; los uniformes de estos trabajadores; la señalética urbana... Todos



*Ilustración n.º 5: Señalética urbana.
Fuente: Obra del autor.*

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

ellos servicios que se muestran a diario a los ciudadanos. Como afirma Medina Tornero, (1999: 19), “el ciudadano tiene unas ideas *a priori*, del nivel de calidad de los servicios que se prestan, aunque no haya sido nunca usuario de los mismos, debido a los mensajes comunicacionales de la organización”. En definitiva, se trata de entender la visibilización de un servicio como parte de su comunicación.

A la ya tradicional visibilidad de algunos servicios públicos, se han unido también los servicios sociales. Uno de los ejemplos más claros de visibilidad dentro de los servicios sociales municipales es el del Samur Social del Ayuntamiento de Madrid, un servicio destinado a toda la población del municipio que se encuentre en situación de emergencia social, así como a personas que vivan en la calle. Sus unidades móviles, furgonetas y otros vehículos llevan paseándose por las calles de la capital desde julio de 2004, atendiendo a una media de 40.000 llamadas anuales.

A priori, esa visibilidad nos dice que el servicio existe, algo que nos interesa en esta tesis puesto que uno de los problemas que pueden afectar a los servicios sociales, según algunos de los expertos y trabajadores entrevistados en esta tesis, es el de su supuesta *invisibilidad* ante los ojos de los ciudadanos, que puede suponer el hecho de que muchos ciudadanos desconozcan la existencia de servicios a los que pueden acceder porque no saben que existen.

También la visibilidad de los servicios nos dice que son servicios vivos, activos, en marcha..., servicios que están que están trabajando. Se pueden visibilizar todo tipo de elementos del trabajo de los servicios sociales que se considere necesario: la rotulación de los vehículos, las ropas de los trabajadores, los centros de servicios sociales.



Ilustración n.º 6: Sede central del Samur Social del Ayuntamiento de Madrid.
Fuente: Obra del autor.

2.5.4. La comunicación como estrategia

Fue a partir de los años setenta del siglo XX cuando la comunicación pasó a convertirse en un activo estratégico de las organizaciones, que empezaron a implantar estrategias de comunicación dentro de sus estrategias globales.

Pensar estratégicamente significa tener claro cómo se pretende que sea la entidad en el futuro, para poder decidir qué hacer en el presente con el objetivo de encaminarse hacia ese futuro ideal. Construir una estrategia de comunicación supone dirigir y planificar la comunicación para conseguir unos determinados objetivos entre sus diferentes públicos, y que esos objetivos estén en consonancia con la estrategia global de la organización. El fin último de toda estrategia de comunicación debe ser el de alcanzar unos determinados objetivos (denominados *objetivos de comunicación*) que se han planteado inicialmente. Gestionar la comunicación supone gestionar la política comunicativa de la organización en base a esos objetivos. Por tanto supone la elaboración de unas estrategias para alcanzarlos.

2.5.4.1. Gestionar estratégicamente el valor de la comunicación

Cuando la comunicación se convierte en uno de los valores de la institución, cuando la institución toma conciencia de la importancia que tiene en su labor cotidiana, el factor *comunicación* se hace necesario gestionarla de la manera adecuada a los fines pretendidos. Gestionar la comunicación supone administrar una serie de recursos y llevar a cabo una serie de acciones encaminadas a lograr unos fines determinados previamente definidos a través de los procesos comunicativos.

Para Rivas (2001), gestionar un proceso de comunicación supone producir:

- Información (en la red interna y en la red externa)
- Redes
- Medios
- Espacios
- Momentos comunicacionales
- Conversaciones
- Imagen interna y externa
- Puntos de encuentro (entre los integrantes de su institución y entre la institución y sus interlocutores)
- Relación con otras instituciones
- Relación con sus interlocutores
- Relación con la sociedad en general

Para proyectar, planificar, dirigir y poner en práctica todas estas actividades se hace necesario entender el proceso comunicativo desde un punto de vista estratégico.

2.5.4.2. *La planificación estratégica de la comunicación institucional*

La planificación es el proceso mediante el cual, partiendo de unos determinados antecedentes, (por ejemplo evaluaciones previas o planificaciones de nivel superior) se toman decisiones que permiten establecer tanto los objetivos que se desea alcanzar como la manera de alcanzarlos (señalando, por ejemplo, actividades y recursos necesarios).

(Fantova, 2003)

La planificación, para este autor, es uno de los procesos básicos y permanentes de la gestión en la organización, junto con la interlocución y la evaluación. Justamente el término de la interlocución es el que está más relacionado con la comunicación: constituye todo lo que suponga interacción hacia dentro y hacia fuera de esa organización. Interlocución con grupos de personas interesados o implicados (internos y externos).

Dentro del proceso global de planificación de la gestión de una institución, la planificación estratégica es una herramienta necesaria para el éxito de la comunicación institucional, una comunicación que, bien ejecutada, contribuye a aumentar la legitimación social y democrática de las Administraciones públicas (a nivel externo) y a cohesionar la acción de la organización (a nivel interno).

La planificación estratégica, mediante la recreación de escenarios virtuales futuros deseables para la organización, se sitúa en el futuro y se proyecta hacia el presente. Para ello, analiza variables y se interroga sobre sus fines, establece objetivos y estrategias, para luego determinar qué recursos son los que llevarán a la organización al ese modelo deseado. "Planificar es partir de unos objetivos y de la determinación de los mismos. También implica el conocimiento de unos recursos existentes y de un compromiso de finalidad, de tendencias hacia donde queremos cambiar" (Bueno Abad, 1988: 19-20).

Como este autor, entendemos todo el proceso de la planificación en los servicios sociales como una actividad dinámica y participativa en la lucha por la transformación de la realidad. Por su parte, Espinoza atribuye al proceso de planificación una triple dimensión:

- a) Una *dimensión estratégica*: fundamentada en las decisiones políticas que permiten el desarrollo de dicha planificación.
- b) Una *dimensión económica*: el carácter de una priorización de recursos conlleva una delimitación del gasto a ejecutar y de una liquidez que permita generar nuevos recursos o transformar los existentes.
- c) Una *dimensión de gestión*: la concreción y desarrollo de la planificación supone la faceta de ejecutar programas, desde donde se deberá adecuar la gestión de los diversos recursos en la organización, funcionamientos, distribución de esfuerzos, etc., según los criterios esbozados por las propuestas planificadas.

(Espinoza, 1985: 16).

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía

La comunicación puede ser entendida como una herramienta con múltiples y diversas utilidades, que proporciona un enfoque dinámico sobre la planificación y el funcionamiento de la entidad. Previo al paso de analizar la difusión que se lleva a cabo de la acción de la entidad, se hace necesario analizar la globalidad de su comunicación (de su forma de comunicarse), para situarla y poder situar posteriormente esa difusión. Y esa difusión, que situamos en la comunicación externa, puede ser planificada en función de los objetivos principales de la entidad con la que estemos trabajando.

Planificar, desde cualquier entidad prestadora de servicios sociales, supone plantearse una estrategia determinada adaptada a las particularidades de esa entidad, en relación con los beneficiarios de sus servicios. Siempre es necesario observar, conocer y hacer un ejercicio de análisis de la realidad que rodea a la entidad y también de la realidad específica con la que le interesa trabajar. Hay diversas técnicas para realizar análisis del entorno y determinar las mejores opciones estratégicas que pueden adoptarse (como pueden ser el *método de los escenarios*, que consiste en recrear diversas alternativas de futuro en la evolución del entorno del servicio, o el *método Delphi*, que constituye una técnica de previsión desarrollada a partir de las opiniones de un colectivo de expertos).

Hay varios factores imprescindibles a la hora de plantear una estrategia de comunicación de servicios públicos:

Será necesario examinar la política y las acciones de la Administración pública en general y del organismo detentador del servicio en particular para determinar si es comunicable, si está bien comunicada o si se puede mejorar. Para establecer una adecuada Estrategia de Comunicación será imprescindible conocer los grupos o segmentos objetivos a los que se dirigirá la Comunicación y su vinculación con el servicio, así como la lógica de construcción de la opinión o percepción de los ciudadanos. También habrá que considerar la existencia de diferentes niveles de Comunicación que deberán funcionar de forma coordinada. Estos van a oscilar desde un nivel genérico de información a un público heterogéneo, hasta las campañas de Comunicación, algunas de ellas selectivas, para dar a conocer nuevos servicios públicos. En esta actividad la Comunicación Externa es esencial para que el organismo público no vea limitada su actividad por una imagen institucional deficiente o por una escasa legitimidad social.

(Barranco, 2008)

La comunicación, observada desde su vertiente estratégica, debe ser entendida como un proceso en el tiempo, y las acciones puntuales como proyectos determinados dentro de ese proceso, con un sentido determinado que responda a las demandas de ese proceso (así, una acción puntual es proyectar una rueda de prensa o una distribución de un cartel o folleto, dentro de un proceso de comunicación). La suma de los proyectos contribuye a dinamizar el proceso.

2.5.4.3. *El plan de comunicación*

Una de las herramientas más importantes en las que se materializa el proceso de planificación estratégica de una comunicación determinada es el plan de comunicación.

Un proceso de comunicación hacia el ciudadano como usuario de un servicio de la Administración debe organizarse en forma de plan. Este modelo puede seguir un modelo secuencial que responda a cuatro preguntas básicas: ¿A quién comunicar? ¿Qué comunicar y quién comunica? ¿Dónde comunicar? ¿Qué hay que corregir?

(Medina Tornero, 1999: 20)

Un plan de comunicación es el conjunto general de técnicas, estrategias y acciones de comunicación que rigen la política comunicativa u objetivos de una organización.

(Martín Martín, 2004: 132)

Un plan de comunicación debe incluir diversos aspectos. Piñuel (1997: 99) nombra al menos cuatro elementos indispensables que, a su juicio, debe incluir este plan: diferenciación de los públicos a los que se dirige cada actuación, determinación de los objetivos de comunicación de cada una de las acciones comunicativas que se le llevan a cabo, elección de los emisores (las personas que asumirán el papel de informadores principales) y establecimiento del calendario y del presupuesto de las actuaciones a seguir.

En este aspecto, este autor coincide y se complementa con Villafañe, quien indicaba (1993: 230-233) tres apartados principales de los que debe constar un plan de comunicación: el estado de la imagen corporativa de la entidad, los objetivos anuales de comunicación y los programas de comunicación.

Conocer el estado actual de la imagen corporativa implicaría realizar una evaluación general de la imagen de la entidad, en la que se revisarían los soportes habituales de imagen de la institución (especialmente las aplicaciones de su identidad visual), comprobándose la fluidez de los canales de comunicación interna y determinando el grado de cumplimiento de los objetivos de las acciones comunicativas.

En segundo lugar, para plantear y sistematizar los objetivos anuales de comunicación, Villafañe propone formularlos en términos operativos, identificando conductas o hechos observables empíricamente y, de ser posible mensurables.

Finalmente, el autor hace referencia a los programas de comunicación.

El Plan Anual deberá concretarse en un conjunto de programas de comunicación que se aplicarán en los tres grandes ámbitos de la comunicación de *marketing*, interna y corporativa. La sistemática es igualmente simple:

- a) Configuración del mensaje, en la que sería imprescindible definir:
 - El concepto fuerza que deberá transmitirse a través de cualquier acción comunicativa de la compañía

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía

- Los *leit motivs* secundarios que complementan al anterior y marcan lo específico de cada uno de los tres ámbitos comunicativos citados.
 - El repertorio argumental que, sobre todo en los soportes que permitan una exposición de motivos más detenida, debe comunicarse para poder desarrollar el concepto fuerza.
- b) Determinación de los públicos-meta: una vez que los receptores han sido configurados cualitativamente a través del Mapa de Públicos, es el momento de programar las acciones comunicativas destinadas a cada uno de ellos, estableciendo también la periodicidad e intensidad de la comunicación.
- c) Selección de canales y soporte.
- d) Establecimiento de un calendario, que prevea y coordine las actuaciones periódicas con aquellas otras sujetas a situaciones coyunturales.
- e) Aprobación de un presupuesto.

(Villafañe, 1993: 33).

Con la intención de profundizar en las premisas fundamentales que debería tener un plan de comunicación, recurrimos al modelo aportado por Rodríguez López y Martín Dávila (1997):

Puntos fundamentales del plan de comunicación
<p>1. Estrategia del plan</p> <p>Hay que tener en cuenta tanto la <i>globalidad</i> de la entidad como los <i>objetivos</i> que persigue: <i>¿Quiénes somos? ¿Qué imagen tenemos? ¿Qué objetivos nos planteamos conseguir con este plan?</i></p> <p>2. Análisis</p> <p>2.1. Del público objetivo: <i>¿Cómo es? (edad, sexo, nivel de educación, nivel económico, lugar donde vive) ¿Cómo vive o piensa? (comportamiento, hábitos de información, expectativas ante la vida, tipo de relaciones) Autoimagen/Heteroimagen (Qué necesidades tiene y qué tipo de satisfactores quiere para ellas), Segmentación (Cuál es el grupo ideal al que nos referimos) ¿Cómo es su utilización real de los servicios?</i></p> <p>2.2. De recursos: Humanos (<i>¿Quiénes nos ayudarán a llevar a cabo nuestro proyecto? ¿Cómo?</i>), materiales (<i>¿De qué medios disponemos?</i>), económicos (<i>¿Qué presupuesto tenemos?</i>). Realizar un plan de comunicación no es un proceso gratuito, requiere una inversión de tiempo y de dinero, así como el trabajo de personas conocedoras, pero también sensibilizadas con los problemas sociales y conocedoras del ámbito de trabajo al que nos dedicamos.</p> <p>3. Planificación</p> <p>3.1. Selección del contenido (<i>¿Qué información vamos a dar? ¿Cómo? ¿Qué ideas básicas lleva nuestro mensaje? ¿Qué debilidades y potencialidades tiene nuestro discurso? ¿Es coherente esta selección con los objetivos?</i>)</p>

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

3.2. **Selección del método** (*¿Cómo se dará ese mensaje? ¿Qué lenguaje vamos a utilizar? ¿Qué símbolos? ¿Qué medios? ¿Cómo se recogerán las respuestas? ¿Cómo se evaluarán?*)

4. Evaluación

Evaluar nuestro trabajo comunicativo, de forma permanente, contribuirá a mejorarlo y perfeccionarlo, y afectará de forma decisiva a todo el conjunto del trabajo de nuestra entidad. Una evaluación seria y rigurosa, que examine:

4.1. Los OBJETIVOS (*¿Eran los correctos? ¿Son distintos o iguales al resultado final?*)

4.2. Los PÚBLICOS (*¿Hemos elegido bien nuestros interlocutores? ¿Qué respuesta hemos obtenido de ellos? ¿Lo esperábamos?*)

4.3. El MÉTODO (*¿Fue el adecuado? ¿Se hizo de forma atractiva? ¿Se han utilizado los recursos disponibles con inteligencia? ¿Se podía haber hecho mejor? ¿Hemos recogido adecuadamente los puntos de vista de la población a la que nos dirigimos? ¿Qué nos han aportado? ¿Está el público satisfecho de la relación que hemos establecido con ellos?*)

4.4. La propia EVALUACIÓN (*¿Queda algo importante por evaluar? ¿Qué conclusiones sacamos? ¿Hemos revisado bien todos los aspectos de la experiencia?*)

Tabla n.º 22: Puntos fundamentales del plan de comunicación.
Fuente: Rodríguez López y Martín Dávila (1997).

Surgen aquí diversas cuestiones relacionadas con nuestra investigación. ¿Está generalizada la puesta en marcha de planes de comunicación en las instituciones públicas prestadoras de servicios sociales en la actualidad? ¿De qué manera los planes de comunicación de los ayuntamientos determinan la comunicación de los servicios sociales en sus municipios? ¿Se elaboran planes de comunicación específicos desde las áreas encargadas de los servicios sociales? Los presupuestos destinados a las labores de comunicación de los diferentes ayuntamientos, ¿de qué manera inciden en la difusión de los servicios sociales?

2.5.4.4. Definición de los objetivos de la comunicación

Los objetivos de comunicación son logros estratégicos o metas informativas o publicitarias perseguidas por la organización en un espacio de tiempo determinado y conforman su política comunicativa. Determinan y suponen de hecho la política de comunicación de la institución.

Los objetivos de comunicación deben coincidir plenamente con los objetivos institucionales para lograr que el público objetivo al que van dirigidos se entere clara y concretamente de sus acciones, a través de la conjunción de ambos tipos de objetivos y adoptando ordenadamente los procesos comunicativos siguientes:

- Política de comunicación (Objetivos)

2.5. *Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía*

- Estrategia de comunicación (Método)
- Plan de comunicación (Forma)

(Martín Martín, 1995: 38)

Cuando están claros los objetivos institucionales (qué pretende la organización, hacia qué posición o lugar ideal se encamina, cómo y de qué forma quiere hacerlo) se facilita la tarea de determinar los objetivos de comunicación que, en ocasiones, llegan a formar parte de la propia cultura de la organización.

En el caso de los servicios sociales públicos, los objetivos de las instituciones que los llevan a cabo pasan por la prevención, la asistencia y la participación comunitaria ante las situaciones de necesidad social, por tanto sus objetivos de comunicación deben pasar también por la sensibilización, la promoción de valores éticos, la información sobre las prestaciones y ayudas puestas a disposición de los ciudadanos, el fomento de la participación ciudadana en las instituciones que abordan los problemas sociales, etc.

2.5.4.5. *Elección de los emisores de la comunicación*

¿Quién diseña la comunicación de los servicios sociales en las instituciones públicas? Los emisores de la comunicación en los departamentos de servicios sociales públicos pueden ser varios: los propios políticos, los responsables y coordinadores de las áreas y departamentos y los propios equipos de servicio. Puig defiende (2004: 141-142) que se ubique en el equipo de producción del servicio el origen del proceso de difusión. Al menos en el diseño estructural, el autor considera que la comunicación debe partir de los propios profesionales del servicio, el equipo de servicio, y una vez definida es cuando se puede pasar a los profesionales de la comunicación (diseñadores gráficos, imprenta, etc.). Es por ello que “los equipos de servicio de los ayuntamientos deben ser formados en esta concepción de la comunicación, puesto que ellos son los que saben mejor que nadie qué es lo que quieren comunicar: el servicio que han producido” (Puig, 2004: 155).

Es decir, una vez que se ha elegido qué comunicar, es cuando llega el turno de acudir a los técnicos de comunicación. Es el momento de ajustar el contenido comunicativo, aquello que el equipo de servicio va a comunicar, al estilo global de la institución.

En las Administraciones públicas estatales y autonómicas es ya frecuente contar con equipos especializados en comunicación corporativa. No ocurre lo mismo en las Administraciones locales, en las que estos equipos son más comunes en los ayuntamientos de municipios de mayor tamaño de habitantes, para ir desapareciendo a medida que el tamaño va descendiendo.

En las grandes empresas e instituciones, el órgano directamente responsable de la gestión de la comunicación y de la imagen en la empresa (convertidas ambas en preciados recursos de la comunicación empresarial), es el gabinete de comunicación.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

El gabinete reúne en su perfil cuatro dimensiones, que caracterizan su cuádruple función: Información, Comunicación, Documentación e Imagen. Sus objetivos y funciones vienen determinados por esa cuádruple dimensión: gestionar la información, gestionar la comunicación, gestionar la documentación y gestionar la imagen.

(García Jiménez 1998: 253)

En cuanto a las tareas que desarrollan, su cometido consiste en llevar todas o algunas de las actividades siguientes:

Actividades del gabinete de comunicación	
Archivo temático	Patrocinio y mecenazgo
Archivo de fotos y vídeo	Noticias a los medios de comunicación
Relaciones sociales y boletín	Boletín diario (en gabinetes ocasionales)
Resúmenes de prensa y elaboración de monográficos	Seguimiento de la televisión (en gabinetes ocasionales)
Recortes de prensa	Encuestas previas y evaluación posterior
Seguimientos informativos de radio	Publicaciones y medios de comunicación propios
Ruedas de prensa	Planificación anticipada de noticias
Carpetas para periodistas	Presentaciones, visitas, ferias y exposiciones

*Tabla n.º 23: Actividades del gabinete de comunicación.
Fuente: García Jiménez (1998: 290).*

Por otra parte, están las asesorías de comunicación externas, empresas independientes dedicadas a organizar campañas de comunicación, imagen, promoción y relaciones públicas. Estas empresas ayudan a las instituciones que las contratan a poner en marcha ruedas de prensa, encuentros informales con periodistas, jornadas, reuniones, congresos, estudios de mercado, publicaciones internas, cursos de formación de portavoces, seguimiento de los medios, etc. Junto con ellas, encontramos a los consultores independientes, y los gabinetes de comunicación e imagen externos.

Los responsables de elaborar y emitir la comunicación son los encargados de llevar a cabo el diseño de los mensajes comunicativos, seleccionar los canales y soportes comunicativos más adecuados y elaborar el mapa de públicos de las acciones comunicativas pertinentes, eligiendo el público objetivo de cada acción.

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía

2.5.4.6. Evaluación del plan de comunicación y de las acciones comunicativas

La elaboración de un plan de comunicación incluye la propia evaluación de dicho plan para comprobar si sus objetivos fueron alcanzados y proponer soluciones de mejora de cara a futuros planes y acciones.

Desde la perspectiva de la comunicación, una vez que se ha ejecutado el plan de comunicación, el comunicador debe medir su impacto sobre el público objetivo: cómo ha afectado la comunicación a la prestación del servicio, a su difusión. Evaluar el plan supone evaluar sus diferentes aspectos: los objetivos, los públicos, los métodos utilizados. A partir de los resultados de la evaluación, la política global de comunicación puede modificarse o mantenerse, si está funcionando adecuadamente.

También se pueden evaluar los resultados de las diferentes acciones de comunicación. La fase final de la gestión de una campaña de comunicación es su evaluación, bien para responder a la pregunta de si la campaña en cuestión ha producido el efecto que pretendía inicialmente o bien para adaptarla a las modificaciones del entorno. De hecho, en las Administraciones públicas, se hace necesario evaluar el impacto de las acciones comunicativas.

Kloter (1989: 426) considera necesario centrarse tanto en la evaluación causa-efecto (la identificación del efecto o efectos pretendidos y el diseño o puesta en práctica de la investigación para determinar el grado con el que un programa y sus componentes causan el efecto intencionado y si otras posibles causas pudieran haber llevado a tal resultado) como en la evaluación del proceso, que determina en qué medida contribuyó a cada elemento de la campaña a lograr los resultados y qué fue lo que facilitó o dificultó los efectos obtenidos.

Evaluar la comunicación supone evaluar el impacto que tienen todas las acciones desarrolladas con objetivos comunicativos, y que pueden estar determinadas en el plan de comunicación: la comunicación externa y la comunicación interna, los efectos de la publicidad, la comunicación corporativa, etc. Evaluar la comunicación tiene, además diversas ventajas, como pueden ser el hecho de verificar si esas acciones de comunicación se ajustan a los requisitos de prestación de la entidad, o el de comprobar si mejoran la eficiencia y eficacia de dicha comunicación.

2.5.5. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y la difusión de los servicios sociales

Las Administraciones públicas y sus áreas de servicios sociales no han sido ajenas a los cambios sucedidos a partir de la irrupción de las nuevas tecnologías utilizadas para el tratamiento de la información, principalmente Internet, la informática y las telecomunicaciones.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Como en otras áreas administrativas, las aplicaciones informáticas han supuesto un ahorro de tiempo, de espacio, de dinero, y han facilitado e incluso modificado muchos aspectos relacionados con la forma de comunicarse, tanto a nivel externo como en la difusión de la actividad institucional hacia el exterior.

Las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) se han convertido en herramientas fundamentales para desarrollar y facilitar el acceso al conocimiento por parte de sus usuarios y suponen un elemento de innovación para las instituciones públicas.

Ciertamente, la “promesa” de las TIC no se restringe al campo económico: sus múltiples ámbitos de aplicación incluyen el fomento de la democracia y la ciudadanía, la prestación de servicios públicos con mayor eficiencia y transparencia, el mejoramiento de la calidad de la educación, el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y el incremento de la cooperación regional a través de redes, entre otros.

(Yañez y Villatoro, 2005: 7)

En las instituciones públicas que gestionan servicios sociales se han incorporado paulatinamente diversas de estas herramientas empleadas con la idea de ser elementos de cambio, de protección o de inclusión social, pero sobre todo, elementos facilitadores de la comunicación entre las Administraciones públicas y la ciudadanía.

Desde el punto de vista de la comunicación interna, la Intranet y el uso del correo electrónico han ido extendiéndose progresivamente y sustituyendo poco a poco a los tablones de anuncios y al uso del teléfono (o al menos, se han complementado con ellos).

Así mismo, diversas aplicaciones tecnológicas se han unido a la prestación de servicios sociales públicos o incluso se han convertido en servicios por sí mismos, como ocurre con los servicios de teleasistencia domiciliaria (a través de dispositivos como pulsadores, consolas, etc.), o con plataformas y sistemas tecnológicos de información para personas con discapacidad (dispositivos de control para personas con alzheimer, sistemas de comunicación para sordociegos, etc.).

Por otra parte Internet se ha convertido en una herramienta para gestionar recursos y realizar todo tipo de trámites, tarea a la que paulatinamente se han ido incorporando las áreas y departamentos vinculados con la prestación de los servicios sociales. El desarrollo de la administración electrónica en España lleva siendo impulsado por diversos medios como facultad potestativa desde hace casi dos décadas (por ejemplo a través de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), pero es a partir de la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP) cuando se ha reconocido “el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas con los medios electrónicos y la obligación de las Administraciones públicas de rediseñar sus

2.5. Difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía

procedimientos y dotarse de los medios técnicos necesarios para que el ejercicio del nuevo derecho sea plenamente efectivo”.

Sin embargo, el uso de estas tecnologías como herramienta para la difusión de los servicios sociales públicos necesita de una reflexión y de una acción racionalizada, ya que muchos de los usuarios potenciales de estos servicios se encuentran al margen no sólo de estos nuevos canales sino también de los medios tradicionales de comunicación. Ramírez y Navarro afirman que (2001: 95) “aunque en la sociedad actual puedan ser una minoría, estas minorías pueden coincidir con algunos de los beneficiarios potenciales más directos de los servicios sociales”. Personas mayores, personas con discapacidad para ver u oír, personas con limitaciones de comprensión, personas sin hogar, personas con personas de analfabetismo, etc. necesitan que las Administraciones públicas trabajen para garantizar en la medida de lo posible la accesibilidad de sus contenidos e informaciones al mayor número de ciudadanos posible.

Esto no impide que muchos otros ciudadanos y posibles usuarios potenciales de los servicios sociales, ajenos a este tipo de dificultades, puedan llegar a ellos a través de estas herramientas, por lo que se hace necesario utilizarlas sin descuido de forma cotidiana. Además, la información que las Administraciones públicas depositan y hacen pública en la Red es utilizada por otras administraciones, empresas, asociaciones, contribuyendo a difundir aún más los servicios ofertados. La actualización habitual de los contenidos debe convertirse, así, en una obligación para estas Administraciones públicas.

Internet, la tecnología de la comunicación que más puede contribuir a la difusión de los servicios sociales, crece cada vez más como medio de información a través de los sitios web de comunidades autónomas, ayuntamientos, empresas privadas, instituciones sin ánimo de lucro, etc. En estas páginas electrónicas se informa sobre el acceso a los servicios, programas, promociones y prestaciones, se ofrece la ubicación de los equipamientos sociales, se publicitan determinadas cuestiones, se llevan a cabo campañas de sensibilización y se pueden realizar determinados trámites y consultas.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN



Ilustración n.º 7: Página web del área de servicios sociales del Ayuntamiento de Barcelona (2010).
Fuente: Sitio web del Ayuntamiento de Barcelona²¹.

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

2.6.1. Marketing de los servicios públicos

El *marketing* de los servicios públicos forma parte del denominado *marketing* público.

El *marketing* público es una parte del *marketing* no empresarial que se circunscribe a las actividades de intercambio de las entidades públicas, especialmente en lo referente a los servicios públicos que presta la Administración del Estado.

(Santesmases, 1996: 886)

Pero al mismo tiempo es un tipo de *marketing* con una trayectoria propia y unas características específicas.

²¹ Recuperado el 10 de octubre de 2010 de <http://w110.bcn.cat/>.

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

Este tipo de *marketing* es, a su vez, una derivada del *marketing* político, y su objetivo último es conseguir una mayor cercanía entre las Administraciones prestadoras de servicios y los ciudadanos clientes de aquellas.

(Barranco, 2008)

El *marketing* de servicios es un proceso de producción de servicios —un método o sistema, en definitiva—, que identifica y anticipa deseos, necesidades, y problemas de los ciudadanos para satisfacerlos de una forma rentable para el ciudadano usuario, el trabajador del servicio y la Administración pública que los ofrece (...) en esta satisfacción se establece entre ciudadano y administración una relación cómplice porque el servicio público supera las expectativas del ciudadano.

(Puig, 2004: 21)

Desde esta concepción, se engloba la consideración del ciudadano como usuario de los servicios públicos, pero también como cliente —entendido como destinatario o usuario final del producto— de la oferta de las Administraciones públicas.

La aplicación del *marketing* en los servicios públicos se aplica en dos niveles, por un lado desde su concepción más popular que identifica la expresión con el denominado *mix de marketing* (vinculado tradicionalmente a la propia publicidad, divulgación, difusión, etc., de la oferta de servicios) y por el otro como una función propia de la organización que engloba a todos los departamentos de la institución pública (lo que Grande Esteban denomina *función de marketing*).

La función de *marketing* es un concepto que nos interesa ya que supera la idea del *marketing* vinculada meramente a técnicas efectivas de publicidad asociadas popularmente a la venta de productos o servicios. Cuando hablamos de implementar la función de *marketing* en el proceso de prestación de los servicios sociales, englobamos en ello un proceso de investigación, de captación, de conocimiento del público al que se dirigen los servicios y de sus necesidades, para poder satisfacerlas. Un proceso que necesita contar con la participación del conjunto de la organización, ya que supone orientar al ciudadano el trabajo que toda la organización está realizando (poner al ciudadano en el centro de las decisiones).

No debe confundirse el *mix de marketing*, que realiza un departamento determinado, específico, de *marketing*, con la función de *marketing*, que debe ser asumida por todos los miembros de la organización en todos sus niveles: estratégico, táctico y operativo. Para desarrollar la función de *marketing* satisfactoriamente las empresas de servicios deben adoptar el principio de empresa orientada al consumidor, lo que significa que deben reconocer que el activo más importante que tienen son los consumidores, y todo el factor de trabajo en ellas debería estar de acuerdo en que es necesario hacer los mayores esfuerzos para que los consumidores estén satisfechos, y poder seguir cooperando con ellos en el futuro.

(Grande Esteban, 1996: 76)

2.6.2. Comunicación y *marketing*

¿Es el *marketing* una herramienta dentro de los planes de comunicación, o es la comunicación una herramienta para las estrategias de *marketing*? Comunicación en *marketing* supone, *a priori*, utilizar unas estrategias concretas para tratar de convencer al ciudadano para que use determinado servicio.

Desde esta perspectiva, y si la comunicación es el puente, el contacto entre la Administración pública y el ciudadano, ésta se convierte en un instrumento más a la hora de producir un servicio.

La Administración pública debe procurar informar y comunicar adecuadamente al ciudadano los avances y servicios que ofrece para cubrir necesidades. Informar y comunicar son dos importantes desafíos para la calidad de la gestión. Pero también puede realizar determinadas acciones para persuadir al ciudadano a que utilice determinado servicio o desarrolle determinada actitud. “En *marketing*, lo importante es convencer. No informar” (Puig, 2004: 138). La comunicación ayuda al ciudadano a priorizar los servicios que utiliza. El ciudadano establece sus prioridades en función de aspectos dispares como sus posibilidades económicas, su forma de vida, sus relaciones humanas o su disponibilidad de tiempo. La marca que se les ofrece tiene una influencia en esas prioridades.

Un equipo de producción de un determinado servicio sólo dispone de la comunicación para convencer al ciudadano. La comunicación es la fuerza que mueve las decisiones estratégicas en la escala de prioridades y las opciones. Hoy las mejores Administraciones públicas son de marca. Y hacen comunicación, también, de servicios.

(Puig, 2004: 140)

La cuestión de la persuasión del ciudadano nos lleva a plantear otras. ¿Cómo llegan los ciudadanos a los servicios sociales? Principalmente a partir de dos circunstancias: Bien por necesidades surgidas de su cotidianeidad, bien por la acción proactiva de los propios profesionales (cada vez menor en el momento actual). Cuando el acceso a los servicios sociales se hace a través de la demanda, ¿qué influencia tienen entre la ciudadanía los impactos de comunicación externa? ¿Se emplean estrategias para hacer llegar a los ciudadanos el conocimiento de los servicios sociales? Si es así, ¿cómo se hacen, quién las hace, cuáles son?

Más allá de la propia voluntad de la Administración pública de difundir su trabajo, el ciudadano de cualquier gran ciudad actual recibe una gran oferta de servicios y productos de toda índole, a través de un incesante bombardeo publicitario. Esto puede producir una actitud pasiva ante determinados servicios que pueden ser básicos para mejorar su calidad de vida e incluso que pasen desapercibidos ante él. Incluso puede generar en el posible usuario un efecto desmotivador. Para captar la atención de este ciudadano saturado de mensajes, hay que pensar en cómo es ese ciudadano y cuáles son

sus prioridades. Volver a reflexionar sobre sus necesidades y establecer una comunicación orientada a ellas. El *marketing* de servicios públicos orientado a los servicios sociales puede ser una herramienta de extraordinario valor para la consecución de los fines de difusión y conocimiento de estos servicios entre la ciudadanía, ya que pone a ese ciudadano en el centro de sus prioridades y establece estrategias y técnicas para conocerle mejor. Vamos a desarrollar en las siguientes páginas de qué manera se puede aplicar el *marketing* de servicios públicos a los servicios sociales.

2.6.3. Una aproximación al *marketing*

Las diferentes Administraciones públicas tienen la exigencia de responder con eficacia a las necesidades y demandas de los ciudadanos en cuanto que usuarios de servicios públicos. Alejándonos de la idea extendida que asocia el *marketing* a una técnica de ventas y publicidad, su enfoque como un instrumento de análisis para la investigación social (una herramienta para conocer los comportamientos de los ciudadanos) es especialmente interesante para la prestación de servicios públicos, entre ellos, los servicios sociales.

A medida que los servicios públicos han ido aumentando sus atribuciones y asumiendo nuevas responsabilidades, se ha hecho necesario plantear nuevas formas de mejora en la gestión de los servicios públicos. Las políticas de control de calidad o las estrategias de *marketing*, intentan orientar las acciones administrativas hacia los ciudadanos, pretendiendo mejorar el grado de relación entre poder público y colectividad. Una de las claves fundamentales para mejorar esta relación es el propio conocimiento de los ciudadanos a quienes se pretende dirigir unos servicios determinados. Esto se puede hacer mediante diversas herramientas:

Entendiendo que la calidad de un servicio viene definida por la percepción del ciudadano, uno de los principios básicos del nuevo paradigma es escuchar la opinión del propio ciudadano usuario del servicio, para lo que se utilizan una variada gama de instrumentos:

- a) Encuestas a los ciudadanos, comprobando su grado de satisfacción con la gestión de los servicios provistos.
- b) Establecimiento de sistemas que faciliten el contacto directo entre gestores públicos y usuarios de sus servicios.
- c) Fomentando la formación de grupos locales de discusión.
- d) Abriendo canales para la detección de demandas o sugerencias, como teléfonos gratuitos o buzones de sugerencias.
- e) Utilizando las nuevas tecnologías de información como los sitios web o el servicio de correo electrónico para recibir información de los afectados en un determinado procedimiento.
- f) Instituyendo figuras de control como el defensor del ciudadano, estableciendo cartas derechos del ciudadano, etc.

(Sancho,1999: 29)

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Además, el adecuado uso de las tecnologías de la información ofrece la posibilidad de conseguir un aumento en la eficacia del funcionamiento administrativo sin que ello tenga que suponer un gasto económico exagerado. Supone, por ejemplo, una forma de mejorar considerablemente el servicio que se le presta al ciudadano (como la disminución de costes temporales y de desplazamiento).

2.6.3.1. *El concepto de marketing*

Pese a que la Real Academia Española define la expresión inglesa *marketing* como 'mercadeo', el hecho de que la mayor parte de la bibliografía se haya traducido directamente del inglés ha hecho que el término *marketing* sea el más empleado por todo tipo de autores y articulistas en castellano. El concepto ha sido objeto de diversas definiciones:

El proceso social orientado hacia la satisfacción de las necesidades y deseos de los individuos y organizaciones para la creación e intercambio voluntario y competitivo de productos y servicios generadores de utilidades.

(Jean-Jacques Lambin, 1995: 9)

Un proceso de generación de intercambios que satisfagan a las partes que intervienen en él. Un proceso en el que hay que reconocer la existencia de los siguientes conceptos: necesidades, deseos y demandas; productos; valor, coste y satisfacción; intercambio, transacciones y mercados.

(Ildefonso Grande, 2002: 9)

Marketing es una función de las organizaciones, y un conjunto de procesos para crear, comunicar y entregar valor a los clientes y para gestionar las relaciones con los clientes mediante procedimientos que beneficien a la organización y a todos los interesados.

(American Marketing Association, 2008)

Desde el punto de vista de los servicios sociales, Fantova relaciona el concepto del marketing con la gestión del intercambio:

El *marketing* incluye toda una serie de actividades destinadas al establecimiento y la mejora de las interacciones o relaciones entre una organización o sistema y su entorno. Hacer *marketing* o gestionar el intercambio es utilizar unas determinadas técnicas o instrumentos para que los intercambios que constituyen una organización o sistema y que la conectan con las diversas personas y grupos interesados o implicados sean óptimos, sinérgicos y sostenibles.

(Fantova, 2003)

Así pues, el *marketing* se ocupa en entender cómo se producen los intercambios en los mercados, de manera que da pie a un error bastante generalizado consistente en vincular o confundir el *marketing* con la publicidad (que es una de las herramientas al alcance del *marketing* para poder promover ese intercambio). Todo ello entendiendo el

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

intercambio como un acto en el que participan un mínimo de dos partes, cada una de las cuales debe poner algo de valor que la otra desea poseer, y que produce una determinada interrelación.

El *marketing* es una disciplina que estudia los fenómenos del intercambio en base a una serie de fundamentos y metodologías de base científicos. También es una filosofía:

(El *marketing* es) una postura mental, una actitud, una forma de concebir la relación de intercambio por parte de la empresa o entidad que ofrece sus productos en el mercado. Esta concepción parte de las necesidades y deseos del consumidor y tiene como fin su satisfacción del modo más beneficioso, tanto para el consumidor como para la entidad.

(Furlan y Filippin, 2003: 2)

También se entiende el *marketing* como una técnica, un conjunto de procedimientos de gestión gerencial derivados del conocimiento científico de los fenómenos de intercambio: “el modo específico de ejecutar la relación de intercambio, que consiste en identificar, crear, desarrollar y servir a la demanda” (Furlan y Filippin, 2003: 2).

Según el *marketing*, las respuestas a las preguntas esenciales que se debe hacer una organización a la hora de producir bienes o servicios (“¿qué producir?, ¿para quién hacerlo?, ¿cómo hacerlo?”) se encuentran en el cliente, consumidor o, en nuestro caso, el ciudadano, cuando en la economía se encontrarían en el propio mercado.

2.6.3.2. El mix de marketing

Tradicionalmente los especialistas en *marketing* utilizan la expresión *mix de marketing* para describir la combinación de unas herramientas de mercadotecnia de cara a lograr los objetivos empresariales. McCarthy estableció en 1960 la ya clásica clasificación de estas herramientas en cuatro grupos básicos que se han llamado “las cuatro pes (P’s) del *marketing*” (en referencia a sus nombres en inglés):

- Producto (*product*)
- Precio (*price*)
- Lugar o distribución (*placement*)
- Promoción (*promotion*)

Grande Esteban afirma que el común denominador de *mix de marketing* para toda empresa supone tomar decisiones respecto a los cuatro elementos que aparecen en la siguiente tabla:

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Decisiones en el <i>mix de marketing</i>	
<p><i>Decisiones de PRODUCTO sobre:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Diseño de atributos funcionales y prestaciones * Decisiones de modificación y eliminación de productos * Diseño de líneas y gamas de productos * Denominaciones de marca * Determinación de la calidad * Diseño de envases * Garantía de los productos 	<p><i>Decisiones de PRECIOS sobre:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Políticas y estrategias de precios * Condiciones de pago
<p><i>Decisiones de DISTRIBUCIÓN sobre:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Selección de canales * Cobertura geográfica del mercado * Localización de puntos de venta * Asignación de territorios a los vendedores * Logística y distribución física de los productos 	<p><i>Decisiones de PROMOCIÓN sobre:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Publicidad * Venta personal * Promoción de ventas * Relaciones públicas * <i>Publicity</i>

Tabla n.º 24: Decisiones del mix de marketing.

Fuente: Elaboración propia sobre Ildefonso Grande Esteban (1996: 77-78).

Kloter se apoya en Lauterborn para ampliar esta visión desde el punto de vista de los usuarios de esos servicios.

Es necesario observar que las cuatro P del *marketing* reflejan la perspectiva que tiene el vendedor sobre las herramientas de *marketing* disponibles para influir sobre los compradores. Desde el punto de vista del comprador, cada herramienta del *marketing* está diseñada para ofrecerle beneficios. Robert Lauterborn (1990) ha sugerido que las cuatro P del vendedor se corresponden con cuatro C del comprador:

- Consumidor: necesidades y deseos
- Coste para el consumidor
- Conveniencia
- Comunicación

Las empresas que tendrán éxito serán aquellas que puedan satisfacer las necesidades del consumidor de forma económica y conveniente y con una comunicación efectiva.

(Kloter, 2000: 17)

Muñiz sostiene (2008) que la evolución del mercado ha hecho que, del también denominado *marketing* de masas, pasemos al *marketing* relacional o *4 ces*, donde el futuro usuario del servicio es el centro de atención de todas las acciones de *marketing*, como está ocurriendo en la tendencia actual en prestación de servicios públicos que da

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

pie a la denominada administración relacional. Se puede hablar, por tanto, de un *marketing* relacional. Sería pues un tipo de *marketing* especialmente adaptado, propio del nuevo tipo de administración que hemos denominado relacional.



Gráfico n.º 20: Marketing de masas frente a marketing relacional.
Fuente: Muñiz (2008).

Algunos autores afirman que hay otras variables que también marcan la actividad del *marketing* dentro de la empresa. Para Grande Esteban (1996: 79-80), desde el punto de vista de los servicios, las "cuatro pes" del mercado ascenderían a siete variables al añadir las tres siguientes:

- Personas (*people*)
- Procesos (*process*)
- Atención al consumidor (*customer service*)

Desde esta perspectiva, la inclusión de las *Personas* sería consecuencia de una de las características básicas de los servicios, su inseparabilidad, pues no pueden sustraerse de las personas que los suministran. Los *Procedimientos* harían referencia a los mecanismos o rutinas en la prestación de servicios, que afectarían a su calidad. Y la *Atención al Consumidor* haría referencia a la adopción del principio de empresa orientada al consumidor que acabamos de mencionar.

2.6.3.3. Marketing externo, interno e interactivo

La excelencia supone conseguir el grado más alto de eficacia y eficiencia en el ejercicio de una misión. Peters y Waterman (1986) estudiaron a un grupo de empresas estadounidenses buscando características comunes que explicaran su rentabilidad. En su estudio encontraron que todas las empresas que consideraron como *excelentes* compartían unos principios básicos de trabajo:

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

- un respeto profundo por el consumidor;
- un agudo sentido del mercado apropiado para sus productos;
- una gran capacidad de motivar a sus empleados.

Abordar el tema de la comunicación de los servicios sociales desde la perspectiva del *marketing* significa adoptar criterios relacionados con estos tres principios. Así, en base a ellos, y desde otra perspectiva, como es el propio enfoque relacional del *marketing*, las actividades que la teoría del *marketing* propone (Christopher, Payne y Ballantyne, 1994: 37-39) para lograr sus objetivos son tres:

- el *marketing* externo;
- el *marketing* interactivo;
- el *marketing* interno.

El *marketing* externo supone el desarrollo de actividades de *marketing* con aquellas poblaciones que no forman parte de la organización que promueve la campaña: investigación del mercado, diseño del servicio, comunicación... El *marketing* externo gestiona los flujos de información masiva entre la organización y las diferentes poblaciones objetivo hacia las que se desea dirigir los mensajes de las campañas.

El *marketing* interactivo se referiría al desarrollo de estas actividades en el momento del encuentro entre el público externo (los ciudadanos) y el público interno (los trabajadores municipales), preocupándose por los detalles de ese encuentro.

El *marketing* interno se refiere al desarrollo de estas actividades con el público que integra la organización, en el caso de los municipios y sus servicios sociales, sus trabajadores sociales, otros técnicos del área, los responsables, y también su relación con otros departamentos del ayuntamiento. Desarrollar las actividades de *marketing* con las personas que van a ser responsables directos de la ejecución de los servicios.

2.6.4. *Marketing* del sector público

El hecho de que las Administraciones públicas gestionen bienes y ofrezcan servicios de carácter público supone una diferencia importante entre estas organizaciones y sus públicos con lo que respecta a las instituciones privadas. La oferta de servicios públicos por parte de las Administraciones genera un intercambio entre ellas y los ciudadanos no basado en dinero (al menos no directamente), sino en otros recursos distintos tales como “apoyo político, legitimidad, consentimiento o acatamiento” (Furlan y Filippin, 2003: 6).

Desde este enfoque, el *marketing* del sector público debe actuar directamente sobre la demanda ciudadana: identificarla, crearla y desarrollarla. No crear necesidades, sino más bien trabajar sobre ellas, tratando de darles respuestas. Necesidades colectivas que son definidas políticamente y que van más lejos de la mera búsqueda de beneficios

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

económicos. El sector público no vende sus servicios, y consigue sus recursos mediante decisiones políticas a través de la asignación presupuestaria y la fijación y cobro de impuestos.

La expansión del *marketing* al sector público es un hecho generalmente reconocido y aceptado. Sin embargo en lo que respecta al sector público local, donde desempeñan un protagonismo especial los servicios sociales, la atención prestada a su aplicación ha sido históricamente escasa.

Incluso los argumentos en su defensa no indican las posibles contribuciones del *marketing* a los procesos de toma de decisiones de planificación, localización y evaluación en este sector. Con todo, es en el nivel local (en el que constantemente las decisiones de la Administración pública se refieren a bienes y servicios que afectan directamente a los ciudadanos) donde la utilización de las habilidades del *marketing* es endémica.

(Cervera, 2001: 113)

Los ayuntamientos, debido a la complejidad referida a su organización y a la diversidad de objetivos sociales que persiguen (generando en la búsqueda de la satisfacción de estos objetivos un intercambio múltiple), resultan a muchos efectos inclasificables en las tipologías de organización existentes debido a la gran variedad de actividades que realizan sobre organizaciones, personas, servicios, lugares... Esto nos hace pensar que en el gobierno local confluyen diversas aplicaciones del *marketing*. Cervera los expone en el siguiente gráfico:

EL GOBIERNO LOCAL Y EL MARKETING

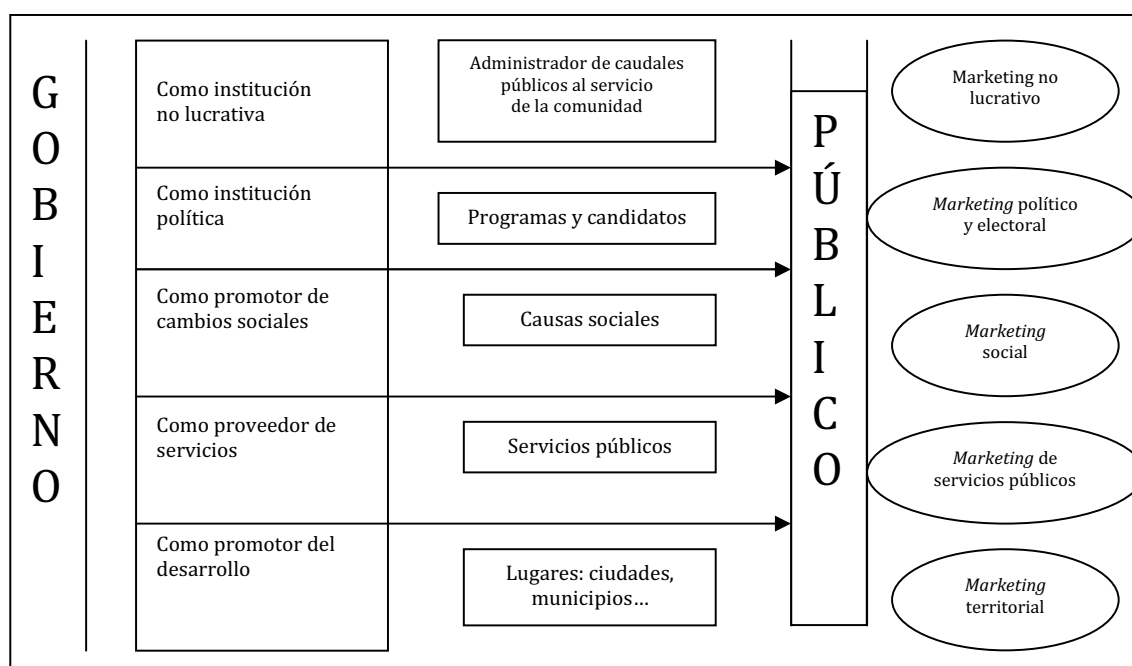


Gráfico n.º 21: El gobierno local y el marketing.
Fuente: Cervera (2001: 115).

Basándonos en esta clasificación, podemos afirmar que en el *marketing* de los servicios sociales públicos confluyen estos aspectos del *marketing* (especialmente del *marketing* político, del *marketing* social y del *marketing* de servicios públicos) desde una perspectiva más general del *marketing* relacional.

2.6.4.1. Orientación al ciudadano

Las autoridades locales deben evolucionar desde una orientación a la producción masiva de servicios homogéneos hacia la prestación flexible de servicios, mediante la creación de nuevos servicios y la modificación de los existentes en función de las necesidades de su público.

(Walsh 1989: 46-47)

Si entendemos esta creación de nuevos servicios a la que se refiere Walsh, orientada a las necesidades del ciudadanos (lo que equivaldría a la orientación al mercado que se emplea en términos empresariales), podemos compartir la necesidad de utilizar los principios del *marketing* para conseguir una mejora de sus fines de servicio al público, ya que su uso puede facilitar la prestación de unos servicios más ajustados a esas necesidades y demandas ciudadanas.

La orientación actual de las actividades productoras de servicios y productos hacia el consumidor de éstos, ha llegado fruto de una evolución. Actualmente además, se contemplan no solo las necesidades de los individuos en particular, sino también las de la sociedad en general. Miquel, Mollá y Bigné (1994: 68) distinguen cuatro etapas en este proceso evolutivo:

- 1.^a *Orientación a la producción o al producto*: en principio su finalidad es disponer de suficiente producto, al ser mayor la demanda que la oferta (producción); después, cuando aparece la competencia, aparece la preocupación por la calidad del producto y su promoción.
- 2.^a *Orientación a las ventas*: su finalidad es vender lo que se produce, con la ayuda de una fuerte promoción, ya que la oferta supera la demanda.
- 3.^a *Orientación al mercado, cliente o marketing*: Aquí ya hay un cambio importante, pues tiene como fin producir lo que el mercado demanda, por lo que es necesario previamente identificar cuáles son sus necesidades. Se da en condiciones de mucha competencia y se produce lo que se vende.
- 4.^a *Orientación social o estratégica*: Las empresas no se preocupan sólo de satisfacer las necesidades a largo plazo del consumidor, sino que además empiezan a plantearse su responsabilidad social.

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

Siguiendo este mismo esquema y aplicándolo al ámbito de los gobiernos locales, Cervera (2001: 119) afirma que el concepto del *marketing* ha sufrido también esta evolución aplicable a los gobiernos locales, considerando que predominan cuatro visiones diferentes de entender y aplicar dicho concepto:

- a) *Orientación al producto*: gobiernos que se consideran los únicos capacitados para garantizar el interés general y conciben sus servicios en una óptica de producción interna según su propia noción de la necesidad y del colectivo sobre el que ejerce sus competencias.
- b) *Enfoque de venta*: gobiernos locales que se preocupan principalmente por aumentar el número de usuarios y la frecuencia de utilización de sus servicios a través de una mejora en la comunicación y prestación de sus servicios.
- c) *Orientación al marketing*: una filosofía donde la adopción del concepto de *marketing* implica la consideración de las necesidades del público en los procesos de elaboración de los proyectos públicos de forma que a través de la participación se transforma y adapta tanto la organización como los servicios ofertados.
- d) *Orientación a la sociedad*: gobiernos locales que aplican el concepto de *marketing* orientado a la satisfacción de todos los públicos.

Así mismo, esta autora constató en sus estudios en los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana la coexistencia en la actualidad de forma mayoritaria de la orientación al producto y al *marketing* como las filosofías de gestión más implantadas en los gobiernos locales de esa región española.

Es posiblemente el *marketing* una de las disciplinas que más ha insistido en la importancia de la orientación de las actividades y organizaciones a sus diversas destinatarias o destinatarios (si se prefiere, clientes o clientas, ciudadanas o ciudadanos) y en la necesidad de una gestión integral y sinérgica de las relaciones que con ellas y ellos se mantienen.

(Fantova, 2003)

El *marketing* de servicios, orientado a los servicios de las Administraciones públicas, supone situar a los ciudadanos en el centro de las decisiones continuamente. Lo que quiere decir producir servicios en diálogo con los ciudadanos. E introduce la investigación como elemento necesario del *marketing*. “La investigación se convierte en pieza fundamental del *marketing* para conocer las necesidades, el comportamiento y las actividades del consumidor, con el fin de obtener una posición de privilegio en el mercado” (Eguizábal, 2007: 35).

Así, poner al ciudadano en el centro de las decisiones ha supuesto un cambio de enfoque en las mentalidades y en los métodos de trabajo de las Administraciones públicas. A partir de finales de los años 90 y durante toda la década siguiente, ha habido

un proceso de cambio en la concepción de estas instituciones, desde unas Administraciones públicas del bienestar con servicios para todos y gestionados desde la propia Administración (que concibe a los ciudadanos como usuarios) al de la denominada Administración pública relacional, con servicios para los más y gestionados conjuntamente con los sectores organizados de la ciudad y otras administraciones, y por supuesto, con los ciudadanos (concibiendo a los ciudadanos como coproductores de los servicios públicos).

En esta nueva manera de entender las Administraciones públicas, la priorización de los servicios pasa a ser una cuestión de calidad prioritaria:

Ni por su economía, ni por sus equipamientos o infraestructuras, una administración no puede llegar a todos y a todas las necesidades en la prestación de servicios. La priorización es imprescindible (incluso en los servicios denominados universales). Ningún servicio es hoy para todos, porque en sus concreciones, es diferente, según las necesidades de los usuarios.

(Puig, 2004: 51)

Para este autor, hoy nos encontraríamos en el camino hacia un espacio ciudadano ideal, lo que él denomina “la ciudad de los servicios”, ciudades del conocimiento, de la información, en la cual los equipos de servicio disponen de la misma información que los políticos y los altos directivos, ciudades en las que los ciudadanos “se han acostumbrado a la elección, a la valoración, a la crítica y al abandono de lo que nos les sirve”. Un espacio donde muchas instituciones prestan servicios públicos de muy diversa forma (servicios producidos por la propia Administración pública, servicios cogestionados, servicios privados), pero donde es la autoridad pública la que lidera la gestión.

2.6.4.2. *Técnicas de marketing en las Administraciones públicas*

Si la idea de la administración relacional supone poner al ciudadano en el centro de las decisiones, se hace necesario conocer cómo es ese ciudadano, qué necesidades tiene, cómo pueden satisfacerlas los servicios que se crean. Diversos investigadores del mundo del *marketing*, como Puig (2004), Cervera (2001), Furlan y Filippi (2003) o Grande Esteban (2002), otorgan al momento del diseño de los productos-servicios públicos el papel de núcleo central del proceso de planificación del *marketing* de esos servicios.

¿Cómo detectar las necesidades y los deseos de los ciudadanos tomando como base el *marketing*? Desde el *marketing* de servicios públicos podemos considerar diversos caminos para determinar y esclarecer esas demandas de los ciudadanos, lo que supondría el paso previo a la construcción de esos servicios (o servucción).

Una de las perspectivas es considerar la demanda individualizada. Por ejemplo, analizar lo que desean los usuarios de un servicio público determinado. La

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

otra perspectiva es considerar al conjunto social como demandante. Es el caso de los estudios sobre la opinión que tienen los ciudadanos sobre un determinado problema y la respuesta que esperan del gobierno local. Para investigar las demandas de actuaciones del gobierno local, pueden disponerse de instrumentos técnicos. No obstante, también deberán tenerse en cuenta los procesos políticos por medio de los cuales se definen los problemas socialmente relevantes y se manifiestan las preferencias de la ciudadanía por una determinada alternativa de solución.

(Furlan y Filippi, 2003: 18-19)

Aquí hallamos una coincidencia con los expertos en servicios sociales, los cuales defienden la utilización de herramientas que son propias del *marketing*, como pueden ser los estudios de mercado, en la investigación de la demanda ciudadana de los servicios sociales.

La investigación de la demanda no sólo es necesaria para la planificación racional de la oferta, sino que es un medio muy estimable para el ejercicio de su responsabilidad por los entes que realizan o experimentan transferencias o delegación desde la gestión de servicios sociales (...) las comunidades autónomas han encomendado a las corporaciones locales ciertas competencias relativas a los servicios sociales sobre cuya buena ejecución deberían ejercer la oportuna vigilancia. Para ello, necesitan disponer de estudios de la demanda que sirvan como referencia para valorar la adecuación o desviación de la oferta local; al menos, en muchos casos, no se hace.

(Casado, 2007d: 293)

En la actualidad, esa investigación de la demanda no parece estar extendida entre las áreas de servicios sociales. El propio Casado afirma que las instituciones prestadoras de servicios sociales públicos llevan a cabo en la actualidad estudios de la demanda únicamente en áreas muy específicas como la gerontología, la discapacidad o la dependencia funcional, mediante encuestas de evaluación, observatorios. Para este autor, estas herramientas tienen varias aplicaciones: “además de investigar la utilización de los servicios sociales, es decir, su demanda manifiesta, han de explorar también la demanda latente de quienes no conocen o no son capaces de acceder a su oferta” (Casado, 2007d: 294).

Además de la investigación de la demanda, la difusión de la oferta, tema central de esta investigación, es otra de las aplicaciones que puede tener el *marketing* de los servicios sociales.

En la actualidad, y en lo que concierne a la difusión de la oferta, domina igualmente la mercadotecnia por áreas, especialmente la de “mayores”. Y que la difusión parece más frecuente en grandes ciudades que en zonas rurales. Y no se observa un trabajo sistemático de difusión de la oferta general —no segmentada— entre las minorías de inmigrantes con presuntas dificultades para acceder a la información común.

(Casado, 2007d: 294)

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Cervera apuntó, en su estudio realizado en el año 2001 entre diversos ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, una serie de técnicas de investigación y difusión que consideró propias del *marketing* local (si bien pueden ser también extrapolables a las instituciones autonómicas):

- Estudios de mercado.
- Diseño de políticas de servicios públicos.
- Fijación de los precios o tasas a pagar por los servicios públicos.
- Establecimiento de políticas de distribución de los servicios públicos.
- Diseño de políticas de relaciones públicas del ayuntamiento.
- Diseño de políticas de publicidad de servicios públicos.
- Control de calidad de los servicios públicos.
- Gestión de quejas y sugerencias de los servicios públicos.
- Evaluación de la satisfacción del ciudadano.
- Detectar grupos de ciudadanos con necesidades específicas.
- Diseño de políticas adaptadas a los diferentes grupos con necesidades específicas.
- Diferenciación en servicio del ayuntamiento respecto a otras instituciones.
- Motivación del personal del ayuntamiento.
- Mejora de los procesos de interacción de la organización con su público.
- Mejora de los procesos de planificación de las acciones del ayuntamiento.

Podemos utilizar estas técnicas para cruzarlas con las denominadas herramientas del *marketing* (Producto, Distribución-Venta, Promoción y Precio), basadas en las denominadas “cuatro pes” de McCarthy.

De este cruce, que mostramos en la tabla n.º 25 (página siguiente) se deduce la necesidad de llevar a cabo un proceso lógico, de reflexión, a la hora de utilizar estas técnicas, en el cual la recogida de información se convierte en un elemento fundamental para llevar a cabo posteriormente todo el diseño de políticas y acciones de promoción de los servicios.

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

Aplicación del <i>marketing</i> en las Administraciones públicas locales	
<i>Servicio (Producto)</i>	<i>Emplazamiento (Plaza)</i>
<ul style="list-style-type: none"> — Estudios de mercado — Diseño de políticas de servicios públicos — Control de calidad de los servicios públicos — Gestión de quejas y sugerencias de los servicios — Evaluación de la satisfacción del ciudadano — Detección de grupos de ciudadanos con necesidades específicas — Diseño de políticas adaptadas a los diferentes grupos con necesidades específicas — Diferenciación del servicio del ayuntamiento frente a los de otras instituciones o empresas — Mejora de los procesos de planificación de las acciones del ayuntamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> — Establecimiento de políticas de distribución de los servicios públicos — Mejora de los procesos de interacción de la organización con su público <p><i>* En el marketing público rara vez se encuentran intermediarios en la prestación de un servicio, utilizándose canales de distribución directos. En los servicios sociales municipales hay sin embargo servicios cogestionados con otras entidades que requieren de un tratamiento específico.</i></p>
<i>Promoción</i>	<i>Precio</i>
<ul style="list-style-type: none"> — Diseño de políticas de relaciones públicas del ayuntamiento — Diseño de publicidad de servicios públicos <p><i>* Publicidad, Relaciones Públicas y Marketing directo son utilizadas tanto en el marketing privado como en el público. Pero hay que reseñar que la actividad pública requiere tener una visibilidad externa que hace que la presión pública sea mayor. Además, la diversidad de públicos a los que sirve la Administración y la multiplicidad de objetivos que persigue hacen más complejo el uso de este instrumento de marketing.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> — Fijación de los precios o tasas a pagar por los servicios públicos <p><i>* En el sector público a menudo no existe un precio por el servicio brindado, sino el pago de ciertos impuestos o tasas establecidos por ley.</i></p>

Tabla n.º 25: Aplicación del marketing en las Administraciones públicas locales.
Fuente: Elaboración propia según modelo propuesto por Cervera (2001).

2.6.4.3. El marketing municipal

En la introducción de este estado de la cuestión hablábamos de las líneas estratégicas de cambio social a las que puede acudir la Administración pública para lograr la dirección estratégica municipal óptima. Para el ámbito local, Pérez González defiende la adopción de estrategias que introduzcan en el sistema el *feedback* de los vecinos (lo que se complementa con la idea de la administración relacional). “El *marketing* municipal supone la aplicación de los principios del *marketing* social a la gestión municipal” (1988: 245).

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Más ampliamente, Asensio afirma que el *marketing* municipal supone una nueva forma de gestión pública que adapta las técnicas tradicionales de la mercadotecnia al ámbito de las corporaciones locales:

El *marketing* municipal es la disciplina que estudia el proceso de planificación y ejecución del concepto, precio, comunicación y distribución de los diferentes productos que se intercambian entre el sector público local y los ciudadanos. Estos productos se clasifican en bienes, servicios, ideas, organizaciones, personas y lugares.

(Asensio, 2008: 13)

Hoy en día, en las grandes urbes del mundo occidental, la filosofía y las técnicas del *marketing* han pasado a formar parte de las estrategias y acciones que los gobiernos locales ponen en marcha para transformarse en entes públicos más eficientes y menos burocratizados:

Asociado al desarrollo local ha surgido el *Marketing* de ciudades. Como instrumento al servicio de la transformación del municipio se ha desarrollado el *Marketing* de servicios municipales o *Marketing* municipal. En el primer caso predominan los objetivos externos orientados a crear una imagen del municipio para el exterior. En el segundo, los objetivos internos, donde el sujeto a quien está destinada la acción es el ciudadano (...) el *Marketing* de Servicios Municipales o *Marketing* Municipal es la actividad que permite a la ciudad y sus instituciones estar en contacto permanente con sus grupos objetivo, reconocer sus demandas (necesidades), desarrollar “productos” correspondientes a estas demandas y generar un programa de información que comunique los objetivos de la ciudad.

(Furlan y Filippin, 2003: 15-17)

Con el *marketing* municipal, las instituciones locales establecen no solo un contacto permanente con sus clientes, que en este caso son los ciudadanos, sino que pueden identificar sus deseos y, en consecuencia, desarrollar los productos correspondientes a sus necesidades. El municipio evalúa así la efectividad de los servicios entregados. Con este panorama, los objetivos del *marketing* municipal se centran en que los servicios ofrecidos por las instituciones locales sean realmente utilizados por los ciudadanos, generando una imagen positiva de la Administración por la satisfacción con los servicios. En consecuencia, el ayuntamiento también busca promocionar la imagen del municipio, aumentar su grado de conocimiento y su atractivo.

(Arribas, 2007)

En base a sus objetivos internos y externos, Arribas habla de tres tipos de *marketing* municipal: el *marketing* de localización, el *marketing* al residente y el *marketing* al visitante. De ellos, el *marketing* al residente o ciudadano, que sería el que nos ocupa en esta investigación, estaría destinado a aumentar el atractivo del municipio como lugar de residencia, así como al perfeccionamiento de las ofertas y servicios en el terreno de la educación, cultura, salud, entretenimiento.

El *marketing* orientado hacia el residente (ciudadano) es aquel relacionado con todas las actividades orientadas al aumento del atractivo de una ciudad

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

como lugar de residencia a través del mejoramiento de las ofertas y los servicios en ámbitos tales como educación/formación, cultura, recreo, salud, medio ambiente, vivienda y servicio administrativo. El *marketing* al ciudadano apunta a una mejor satisfacción del ciudadano y quiere lograr una mayor identificación de los residentes con la ciudad, con el fin de evitar por ejemplo tendencias emigratorias. También forma parte del *marketing* al residente, la atracción de residentes nuevos mediante el desarrollo de incentivos apropiados.

(Friedmann, 2003)

Pero, como hemos venido indicando, el uso del término *marketing* está muy asociado a la publicidad y al ámbito empresarial, una asociación que diversos autores como Puig (2004), Esteban (2002), o Pérez González (1988) plantean necesario superar. Pérez González, por ejemplo, defiende la aplicación del *marketing* a la gestión municipal con argumentos que van más allá de estas ideas (1988: 245-252):

- el *marketing* permite a los ayuntamientos mejorar la eficacia y eficiencia de sus intercambios;
- el *marketing* representa una de las tres actividades básicas municipales (todas las organizaciones realizan actividades de *marketing* tengan o no conciencia de ello. *La cuestión es si deberían emplear el marketing más formalmente*);
- el intercambio municipal enlaza el sistema de producción y el sistema de consumo;
- el *marketing* municipal permite identificar las necesidades a satisfacer y establecer cómo satisfacerlas;
- el *marketing* municipal implica un intercambio de información permanente municipio-ayuntamiento-municipio.

Otros autores como Furlan y Filippin reafirman esta idea de asociar el *marketing* únicamente con la publicidad, otorgándole otras funciones necesarias para perfeccionar el funcionamiento y la propia utilidad de las Administraciones municipales: conocimiento de la demanda, producción de servicios más adaptados a las necesidades de los ciudadanos, comunicación constante con la ciudadanía y evaluación de la propia oferta de servicios realizada.

- La técnica del *marketing* mejora la eficiencia, eficacia, la efectividad y equidad de las acciones que el municipio desarrolla logrando una mejor satisfacción de sus clientes y usuarios. El *marketing*, por supuesto, no es una panacea de todos los problemas del municipio (...) este *marketing* es la actividad que permite a las instituciones locales: Reconocer las necesidades y deseos de los ciudadanos.
- Desarrollar “productos” (servicios) correspondientes a esas necesidades y deseos.
- Mantener un contacto permanente con ellos abriendo canales de comunicación.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

— Evaluar la efectividad de los servicios entregados.

Así, los beneficios del *marketing* serán:

- a) Que los servicios ofrecidos por las instituciones locales sean utilizados por los ciudadanos.
- b) Que exista una imagen positiva del municipio.
- c) Que los ciudadanos estén satisfechos con los servicios ofrecidos por las instituciones locales.

(Furlan y Filippin, 2003: 17-18)

2.6.4.4. Técnicas de recogida de información desde el marketing

La aplicación del *marketing* tiene en la recogida de información sobre las demandas y necesidades de los ciudadanos, una de sus principales utilidades.

Como sabemos, las técnicas de recogida de información se basan principalmente en métodos cuantitativos y cualitativos. Las técnicas cuantitativas fueron predominantes en la investigación de mercados hasta los años 80, con la encuesta estadística como máximo exponente. La aparición de las técnicas cualitativas complementan aspectos de la información que no pueden tener en cuenta las investigaciones meramente cuantitativas.

El siguiente cuadro de Muñiz (2008) sobre técnicas de recogida de información, aunque orientado al *marketing* comercial, nos sirve para conocer distintas técnicas que son aplicables (y se aplican) en el *marketing* municipal:

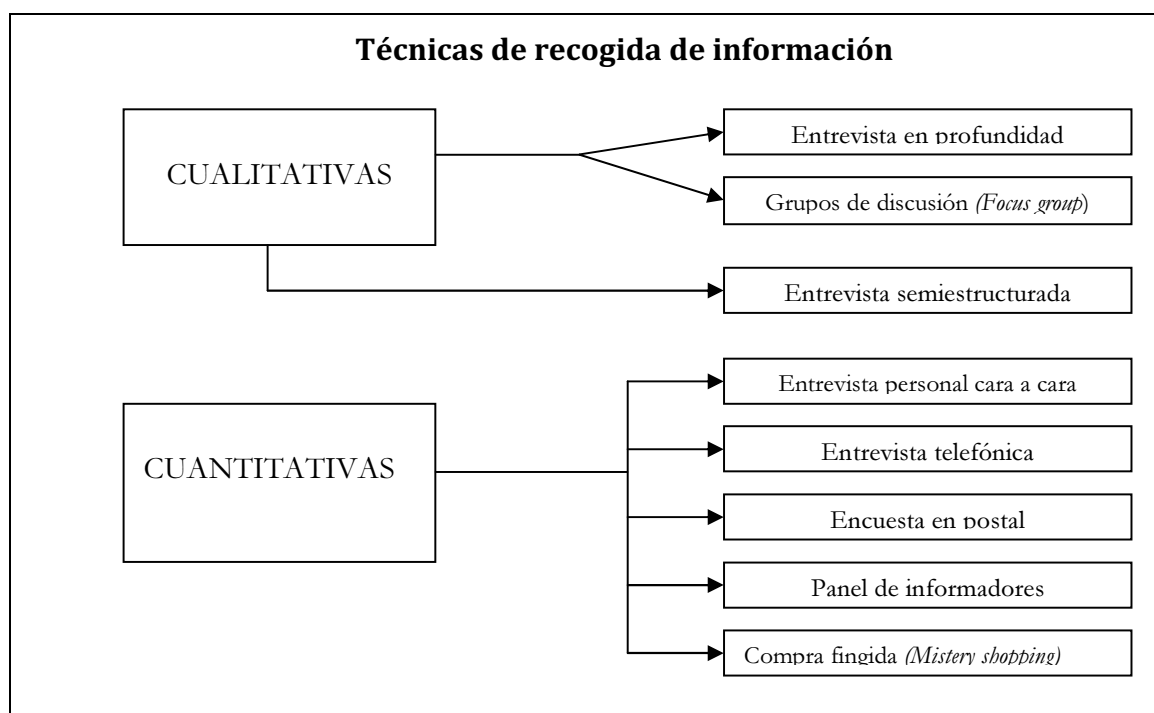


Gráfico n.º 22: Técnicas de recogida de información.
Fuente: Muñiz (2008).

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

Una vez recogida y analizada la información, se determinan las demandas y llega el momento de la servucción: el diseño del proceso de producción de un servicio, en el que se evalúan y asignan los recursos de toda índole que se verán involucrados en el proceso.

2.6.4.5. La construcción de los servicios públicos y el marketing

Los servicios públicos están en un constante proceso de producción y revisión. Hay una palabra en el *marketing* que define el proceso de construcción de servicios: la servucción. El término es empleado, como venimos diciendo, para denominar a la producción de servicios. En la elaboración de los servicios públicos, podemos hablar de la existencia de una serie de etapas que enumera Puig (2004: 79):

- 1.^a) Recogida de información para determinar las demandas ciudadanas.
- 2.^a) Servucción: proceso de producción del servicio: evaluación y asignación correcta de los recursos.
- 3.^a) Establecimiento del catálogo de servicios de la institución.
- 4.^a) Prestación del servicio.
- 5.^a) Comunicación del servicio al público (su existencia, su forma de hacer uso de él, sus requisitos de acceso, su promoción...).
- 6.^a) Evaluación del servicio.

Este esquema básico lo amplía este autor, para quien hay una serie de elementos clave que hay que tener en cuenta en el diseño de la elaboración de un servicio público:

La definición de una necesidad o demanda ciudadana a la que responder, sobre la base de unos principios públicos como los de equidad o justicia.

El análisis de las características concretas del ciudadanos, para poder adaptar la prestación del servicio a su realidad concreta.

La toma en consideración del entorno en que actúa la prestación de servicios públicos, para anticipar aquellas situaciones que pueden dificultar o facilitar la acción pública.

La estructuración del servicio, lo cual implica la articulación de los recursos materiales a través de los cuales la Administración desarrolla su trabajo (locales, recursos de información, formas de prestación personalizada, técnicas para mejorar la relación entre el funcionario de atención directa y el ciudadano individual, etc.).

Las técnicas de comunicación, publicidad y relaciones públicas, que faciliten el intercambio de información entre el servicio y el ciudadano.

Por último, el establecimiento de sistemas de control en función de la calidad de la prestación del servicio público.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Lo más importante para empezar bien el proceso de producción de un servicio es buscar y disponer de un claro concepto de servicio: de una idea útil para cada necesidad de los ciudadanos.

(Puig, 2004: 80)

Así, un servicio público debe suponer una utilidad tangible, una respuesta útil a una necesidad. Los servicios públicos, según este planteamiento, son respuestas útiles a las necesidades de los ciudadanos. La propia necesidad por la que el servicio es útil indicará tanto el personal necesario para poder llevarlo a cabo como la asignación del equipamiento y de la financiación que necesita.

Y para conocer las necesidades de los ciudadanos hay que dialogar con ellos. La comunicación es la herramienta que sirve para hablar con el ciudadano, para escucharle. Y en la comunicación debe estar presente también el dar a conocer la idea de utilidad de un servicio.

Una comunicación que debe ser cotidiana y permanente, porque “los ciudadanos cambian, las necesidades se transforman, las ideas útiles envejecen y los servicios deben transformarse (reciclarse o cambiarse completamente) también” (Puig, 2004: 80).

Del proceso de producción del servicio depende mucho su calidad. La administración relacional se basa en la idea de que para lograr la calidad de un servicio es imprescindible la colaboración de los ciudadanos en su construcción. Este tipo de administración marca una manera de producir los servicios según la cual todo el equipo que va a prestar el servicio debe implicarse en el proceso de construcción (y no solamente los directivos o el nivel técnico, sino también el personal de contacto, el personal de soporte de los servicios..., etc.), al mismo tiempo que se debe contemplar igualmente cómo implicar al usuario, es decir, cómo lograr que colabore de manera activa en el servicio que va a recibir, haciéndolo así más personalizado.

Cada servicio que se produce debe tener una orientación hacia la satisfacción de determinadas necesidades ciudadanas. E, igual que existen servicios que necesitan todas las grandes ciudades —tales como la limpieza, la iluminación, la seguridad...—, también hay servicios que, siendo menos visibles, son indispensables para vertebrar y cohesionar una ciudad, como son los servicios sociales.

2.6.4.6. *El catálogo de servicios*

Las tendencias actuales en cuanto a la orientación de los servicios públicos parecen estar terminando con la idea de “servicios para todos”, y que, en la actualidad, nos encontramos en la era de los servicios públicos para públicos objetivos. Esta idea enlaza con la de servicios cada vez más personalizados que acabamos de mencionar. Las necesidades concretas de unos ciudadanos concretos priorizadas en los catálogos de servicios.

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

Un público no es una entelequia abstracta de ciudadanos. Un público de usuarios de un servicio lo forman un conjunto de personas, de ciudadanos con una necesidad común y con pequeñas diferencias entre ellos. Un grupo de personas, de ciudadanos pues, que el equipo de producción del servicio ha de lograr que sea lo más homogéneo posible: que busquen o necesiten de modo parecido la idea de utilidad que el servicio representa.

(Puig, 2004: 89)

Según esta perspectiva, cada servicio debería dirigirse a un público concreto. Las Administraciones públicas desarrollan entonces todo un conjunto de servicios que responden a las necesidades detectadas a las que deciden dirigir sus esfuerzos y que se ordenan en catálogos. En los catálogos de servicios de las diferentes Administraciones públicas podemos ver ya una priorización. De alguna manera, un catálogo de servicios responde al tipo de necesidades que tienen previsto cubrir en un tiempo determinado.

Según Furlan y Filippin (2003: 19), "un catálogo de servicios es la herramienta del *marketing* municipal que permite correlacionar necesidades de los ciudadanos, las respuestas y los recursos. Refleja la transformación de la misión municipal en acción concreta, lo que en términos gráficos es lo siguiente":

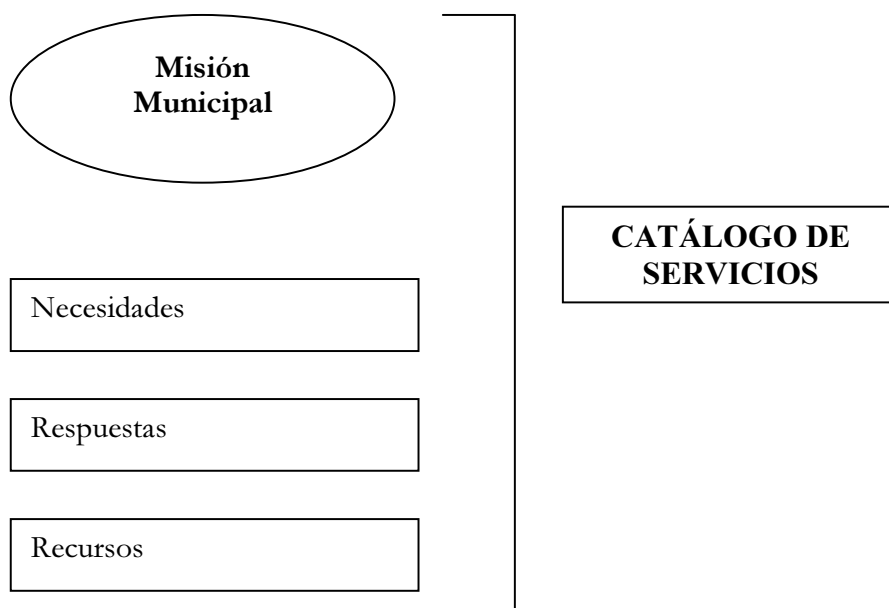


Gráfico n.º 23: Catálogo de servicios.
Fuente: Furlan y Filippin (2003).

Así pues, llegados a este punto podemos diferenciar entre la comunicación dirigida a los ciudadanos del municipio en general y la comunicación del servicio al público del servicio.

El público de un servicio, desde la perspectiva del *marketing*, es su público objetivo, conformado por un colectivo grande o pequeño de ciudadanos que el equipo

que ha construido el servicio conoce, conoce también sus necesidades, y constituye por tanto un grupo homogéneo de personas con el que es más fácil comunicarse. De esta forma, el *marketing* tiene una gran utilidad a la hora de producir servicios porque parte de la base de conocer y fijar los públicos. Pero al mismo tiempo surge aquí una cuestión: ¿quiénes son los públicos de los servicios sociales y quiénes deberían serlo? ¿Deben limitarse los servicios sociales a dirigirse a públicos concretos y personalizados?

2.6.5. El *marketing* social y el *marketing* de los servicios sociales públicos

En la actualidad, existen dos formas de entender el *marketing* claramente diferenciadas: el *marketing* que se aplica a los productos y el que se aplica a los servicios. Dentro de estos últimos, una de las variables operativas del *marketing* que más relación presenta con los servicios sociales es el denominado *marketing* social.

A finales de los sesenta y principios de los setenta, surge una corriente de pensamiento que propone una utilización responsable del *marketing* y, de acuerdo con las investigaciones teóricas, se puede ubicar el término en los trabajos de Philip Kotler y Karen Fox. Pero el cuestionamiento de las diferentes dimensiones del *marketing* es anterior y se le atribuye a Wiebe quien, en 1952, formuló la pregunta “¿Por qué no puede venderse la solidaridad como se vende jabón?”, dándose inicio desde entonces al debate sobre la aplicación y la relación del *marketing* con las causas sociales.

(Medina Tornero, 1999: 17)

Philip Kotler y otros autores comenzaron a considerar que los principios del *marketing* que se estaban aplicando en el mundo comercial podían ser utilizados para promover —y, utilizando precisamente el lenguaje comercial, “vender”— valores, actitudes, ideas o conductas. El *marketing* social es así una evolución de la idea inicial del *marketing*.

Diferenciándose de otras áreas del *marketing* (respetando únicamente los objetivos del vendedor y su organización), el *marketing* social busca influenciar conductas sociales no para beneficiar al vendedor, sino para beneficiar a su propia audiencia y a la sociedad en general.

(Andreasen y Kotler, 2005).

El término *marketing* social fue acuñado por primera vez en 1971 refiriéndose al uso de los principios y técnicas del *marketing* para hacer progresar una idea o una conducta sociales. El *marketing* social es una estrategia para cambiar la conducta. Combina los mejores elementos de planteamientos tradicionales de cambio social con una planificación integrada y un marco de acción, y utiliza los avances en tecnología de las comunicaciones y en las habilidades de *marketing*.

(Kotler y Roberto, 1989: 29)

De esta forma, el *marketing* social utiliza conceptos que ha desarrollado el *marketing* comercial como la segmentación de mercados, la investigación de consumidores, el

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

desarrollo y prueba de conceptos de producto, la comunicación orientada, etc. para maximizar la respuesta del público objetivo. El profesor Moliner (1998: 28-29) ha recopilado un listado de definiciones de *marketing* social formuladas por diferentes autores y que reproducimos en la tabla siguiente:

Definiciones del concepto de <i>marketing</i> social	
<i>Autores</i>	<i>Definición</i>
Kotler y Zaltman (1971)	El <i>marketing</i> social es el diseño, implementación y control de programas pensados para influir en la aceptación de ideas sociales, implicando consideraciones de planificación de producto, precio, comunicación, distribución e investigación de <i>marketing</i> .
Kotler (1982)	El <i>marketing</i> social es el diseño, implementación y control de programas que buscan incrementar la aceptación de una idea social o práctica en un grupo objetivo.
Mushkat (1980)	El <i>marketing</i> social es un complejo proceso que incluye la planificación, desarrollo, mantenimiento y/o regulación de relaciones de intercambio deseadas con relevancia pública.
Sirgy, Morris y Samli (1985)	El <i>marketing</i> social es <i>marketing</i> para la calidad de vida. Es un concepto que aplica el conocimiento de <i>marketing</i> a la comercialización de causas sociales.
Gómez y Quintanilla (1988)	El <i>marketing</i> social es el análisis, planificación, control y puesta en funcionamiento de programas diseñados para llevar a cabo intercambios de bienes, servicios o conductas para conseguir unos objetivos determinados.
Kotler y Roberto (1989)	El <i>marketing</i> social es una tecnología de gestión del cambio social que incluye el diseño, la puesta en práctica y el control de programas orientados a aumentar la aceptación de una idea o práctica social en uno o más grupos de adoptantes objetivo
Martín Armario (1993)	El <i>marketing</i> social en base a estrategias de cambio social voluntario, tiene por objeto la modificación de opiniones, actitudes o comportamientos, así como la adhesión a una idea por parte de ciertos públicos con objeto de mejorar la situación de la población en su conjunto, o de ciertos grupos de la misma.
Chias (1995), Santesmases (1996)	El <i>marketing</i> social es una parte o aspecto particular del <i>marketing</i> no empresarial, que persigue estimular y facilitar la aceptación de ideas o comportamientos sociales que se consideran beneficiosos para la sociedad en general, o por el contrario, trata de frenar o desincentivar aquellas otras ideas o comportamientos que se juzgan perjudiciales.

Tabla n.º 26: Definiciones del concepto de *marketing* social.
Fuente: Moliner Terra (1998: 28-29).

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Como vemos, a lo largo del tiempo ha habido una evolución en la conceptualización del *marketing* social teniendo en cuenta ideas, comportamientos, o actitudes que supongan un beneficio para la propia sociedad. En los servicios sociales el *marketing* social puede tener una clara utilidad a la hora de promover determinados comportamientos sociales que eviten la exclusión social, a través de elementos como la prevención o la sensibilización social.



Ilustración n.º 8: Campaña de la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD) "Las drogas no sólo perjudican a quienes las consumen" (2008).

Fuente: www.fad.es.

2.6.5.1. Objetivos y características del marketing social

Observamos en todas estas definiciones también que el *marketing* social se orienta a la consecución de objetivos sociales. Pérez González (1988: 198-201) establece una distinción entre cinco grupos diferentes de objetivos sociales:

- *Mejorar la educación y cultura* pública (ejemplo: campañas sobre el beneficio de la lectura, de los museos, la práctica del deporte...).
- *Cambios de actuación temporal* (ejemplo: campañas de donación de sangre, colectas de fondos con fines benéficos, campañas de vacunación, etc.).

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

- *Cambios permanentes de comportamiento* (ejemplo: campañas contra el consumo de droga, contra el tabaco, campañas contra la obesidad, etc.).
- *Cambios de hábito y costumbres sociales* (ejemplo: métodos anticonceptivos, eliminación de barreras físicas para discapacitados).
- *Oferta de servicios sociales* (ejemplo: campañas de comunidades autónomas sobre los servicios que prestan, campañas de ayuntamientos sobre los servicios que prestan a los vecinos, etc.).

El *marketing* social ofrece una serie de características que lo diferencian del *marketing* comercial, al abordar asuntos que le son propios de su campo de acción, y siempre con una singularidad que también le es propia: la lenta aceptación (cada vez menor) del *marketing* por parte de las organizaciones sociales, debido a su tradicional asociación con el lucro. Andreasen (2002: 54-58) destaca una serie de características específicas del *marketing* social que, a nuestro juicio, sintonizan claramente con la función de los servicios sociales:

- *Mercado con demanda negativa* (en el *marketing* social se lanzan a veces servicios que producen cierto rechazo, como por ejemplo campañas contra el tabaquismo o el alcoholismo).
- *Temas especialmente delicados* (en los temas sociales los sentimientos tienen un alto grado de implicación).
- *Beneficios no evidentes* (en el sector comercial el consumidor puede conocer de forma relativamente clara cuáles son los beneficios o ventajas que puede obtener de los productos o servicios, algo que aquí no ocurre).
- *Favorece a terceras partes* (es mucho más difícil motivar a las personas cuando no son ellas los beneficiarios directos).
- *Intangibles difíciles de representar* (muchas veces se trabaja para cambiar conductas sociales y eso es algo infinitamente más difícil de representar que un producto determinado).
- *Efectos a largo plazo* (cuando a través del *marketing* social se intenta modificar una conducta social, esto implica cambios en los valores básicos de los individuos, lo que no se da de un día para otro: por ejemplo una campaña de ahorro de agua).
- *Conflictos culturales* (determinadas acciones pueden chocar con visiones culturales, religiosas, etc. de los ciudadanos).
- *Encuesta pública* (normalmente se recurre a ellas para determinar el grado de eficacia de un programa).

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

- *Presupuestos limitados* (a diferencia de lo que ocurre en el *marketing* comercial, los agentes del *marketing* social tienen comúnmente presupuestos muy restringidos).
- *Públicos heterogéneos* (en principio los programas de *marketing* social van dirigidos al público afectado por el programa social objeto del programa, pero normalmente en el problema social están implicados distintos colectivos que deben actuar conjuntamente para que el programa tenga éxito).
- *Ausencia de una mentalidad de marketing* (como señalábamos anteriormente, pero además la cada vez menor ausencia de una mentalidad de *marketing* que sitúe al usuario en el centro de todos los planes de intervención).
- *Ausencia de oportunidades para modificar los productos* (en la mayoría de organizaciones que han adoptado el *marketing* social, éste se ve comúnmente relegado a un papel secundario).

Es decir, el *marketing* social puede convertirse en una herramienta más, complementaria, del proceso de difusión de los servicios sociales. Hoy el *marketing* social que proponen los teóricos para su uso en las instituciones sociales está enfocado al ciudadano o usuario, superando otros enfoques anteriores del *marketing* (al producto o servicio, a la venta o a la organización), y adaptándose así al enfoque de la administración relacional.

2.6.5.2. *El marketing de los servicios sociales*

Existe muy poca bibliografía que trate de manera específica el *marketing* de los servicios sociales, aunque la adopción del *marketing* por parte de las instituciones públicas de servicios sociales es un elemento que, cada vez más, tienen en cuenta las actuales propuestas de perfeccionamiento del sistema de servicios sociales español. Podemos hablar de algunas obras de referencia que hay que tener en cuenta a la hora de investigar sobre *marketing* de servicios sociales: *Imagen y comunicación en temas sociales* (2001), de García Herrero y Ramírez Navarro, *Marketing de los servicios sociales* (2002), de Grande Esteban, *Marketing de servicios públicos para administraciones públicas con los ciudadanos. En red, claves y entusiastas* (2004) o *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos* (2003), de Toni Puig.

El *marketing* busca intercambios que satisfagan a las partes, y esto se puede aplicar igualmente a la oferta de los servicios sociales.

El *marketing* de los servicios sociales públicos se puede definir como el proceso de prestación de productos y servicios de naturaleza asistencial para

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

proporcionar a los beneficiarios unas condiciones generales de vida dignas y adecuadas a los niveles de bienestar de una sociedad en un momento determinado, proporcionados por organizaciones públicas, siendo los costes del proceso soportados por el conjunto de la sociedad. En el proceso de intercambio se identifican tres agentes: la sociedad, que costea el servicio, el agente que lo proporciona y los beneficiarios o usuarios. Los servicios sociales proporcionados por entidades no públicas prestan los servicios con costes soportados por ellas mismas.

(Grande, 2002: 22)

El nuevo modelo de administración relacional obliga a las instituciones, al orientarse al ciudadano, a tomar la iniciativa para identificar necesidades sociales, necesidades y demandas de los ciudadanos e intervenir sobre ellas. La función de *marketing* aplicada a los servicios sociales responde adecuadamente a estos principios orientadores de la gestión.

A este respecto, Fantova sostiene una especificidad del *marketing* de servicios públicos cuando se aplica en los servicios sociales. Según este autor, el *marketing* de servicios sociales tiene un objetivo y una tarea pendiente: superar esa segmentación de los servicios en torno a colectivos concretos. Y con ello también su publicidad y comunicación.

Quizá el primer reto del marketing en los servicios sociales sea el de superar la clásica y frecuentemente indeseable segmentación de los servicios en torno a determinados colectivos, segmentación que obedece a la inercia más que a un verdadero análisis de necesidades y recursos. Segmentación que, por otra parte, es cada vez más fuente de ineficiencias e inequidades ante grandes fenómenos como la exclusión o la dependencia o, por otro lado, ante realidades mucho más reducidas y peculiares (que requieren, posiblemente, una microsegmentación).

(Fantova, 2003)

Sin embargo, la aplicación del *marketing* por parte de los servicios sociales públicos es objeto de resistencia por muchos sectores por prejuicios, desconocimiento o falta de capacitación. Grande identifica (2002: 24) algunos de los problemas para la adopción de los principios de *marketing* por parte de las organizaciones que prestan servicios sociales:

- Escasa valoración de los conocimientos de *marketing* (la mala imagen del *marketing* procede de una visión muy estrecha y distorsionada del mismo).
- Existencia de organizaciones con exceso de demanda (y no utilizan el *marketing* para ofrecer una mejor calidad del servicio que prestan).
- Las organizaciones de servicios sociales no han investigado convenientemente en el mercado (no se pueden tomar decisiones adecuadas si no se dispone de información adecuada).

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

- Deficiencias de comunicación y relación en las organizaciones que prestan servicios sociales (estructuras organizativas inadecuadas).
- Falta de orientación al consumidor (el diseño de los servicios podría no tener en cuenta las verdaderas necesidades de las personas).

Tradicionalmente, “la incorporación en la gestión pública de las estrategias del *marketing* no sólo han sido ajenas al entorno público, sino que han encontrado grandes detractores entre los propios funcionarios” (Barranco, 2008). Esto se da de manera muy particular en el sector de los servicios sociales, en el cual la asociación del concepto *marketing* con otros conceptos como mercado, beneficio, clientes o venta despierta no pocos recelos y controversias entre los profesionales que trabajan en el mismo, lo que dificulta su incorporación, ya que ésta supondría una adaptación estructural del modelo gerencial de los servicios sociales.

De cualquier forma, el uso de estrategias de *marketing* por parte de las entidades prestadoras de servicios públicos empieza a extenderse, gracias a la mayor especialización en materia de comunicación por parte de muchos de los responsables de estos servicios.



Ilustración n.º 9: Cartel de curso de formación de marketing y comunicación en Servicios Sociales organizado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Logaidea Comunicación (2007).
Fuente: www.logaidea.com.

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

Por su parte, los defensores del uso del *marketing* desde los servicios públicos y, especialmente, desde los servicios sociales, anteponen, frente a esta resistencia, su utilización como un método óptimo para la producción de los servicios:

Todavía, para demasiada gente, *marketing* suena a mercado salvaje, a spot publicitario con gancho y poca calidad en su oferta, a métodos acrobáticos de venta... o a métodos sólo de empresas. En la Administración pública es así (...). ¿No estamos hablando, hasta la saciedad teórica en estos años, que estamos por una Administración al servicio del ciudadano? El *marketing* de servicios, como sistema para producirlos, transforma esa voluntad en algo concreto, en método para el servicio óptimo. Y pone un punto y aparte definitivo a toda una penosa concepción feudal de la Administración pública —y sus servicios— que concibe y trata al ciudadano no como persona de la ciudad, sino administrado.

(Puig, 2003: 20)

Algunos de estos defensores incluso proponen utilizar otras denominaciones para aplicar el *marketing* en los servicios sociales sin utilizar la propia expresión “*marketing*”. Así Fantova, por ejemplo, utiliza (2003) el término “gestión del intercambio”, y el propio Puig afirma lo siguiente: “A lo mejor le podíamos llamar *agoring* o trabajo desde el ágora, si le cambiamos el nombre. Pero el *marketing* es el sistema actual para dar servicios” (Puig, 2009).

2.6.6. La promoción de los servicios sociales

2.6.6.1. El uso de la publicidad por los servicios públicos

Para que un servicio público pueda ser utilizado, es necesario conocerlo previamente. La promoción de los servicios públicos supone la realización de diversas acciones, generalmente de tipo publicitario, para dar a conocer dichos servicios. Hay por tanto una relación directa entre la promoción y las acciones publicitarias.

La Real Academia Española de la Lengua define la publicidad como “la divulgación de noticias o anuncios de carácter comercial para atraer posibles compradores, espectadores, usuarios, etc.”²². Como vemos el carácter comercial y la persuasión están implícitos en esta definición. Más detalladamente, el diccionario del diario El País la define como “el conjunto de técnicas y actividades destinadas a promocionar un producto, servicio, etc. generalmente a través de los medios de comunicación”²³. Desde esta idea, la actividad promocional y el uso de medios de comunicación, así como la naturaleza técnica explican también esta actividad.

²² Real Academia de la Lengua (2011). Fecha de recuperación: 2 de abril de 2011: www.rae.es.

²³ Diccionarios El País. Fecha de recuperación: 5 de abril de 2011: www.elpais.com/diccionarios.

La publicidad también está considerada como una disciplina. Igualmente, podemos entenderla como un instrumento del *marketing* que utiliza los medios de comunicación de masas, como son la televisión, la radio, la prensa escrita, las revistas, el cine y las vallas publicitarias, para dirigirse a un público externo, para crear públicos y divulgar mensajes, ideas, informaciones, que atraigan a posibles compradores, espectadores, usuarios...

Nuestra mirada hacia la publicidad tiene que ver con nuestra necesidad de conocer el cómo utilizan las entidades prestadoras de servicios sociales públicos la publicidad para hacer llegar su información a la ciudadanía. ¿Qué medios publicitarios utilizan más frecuentemente las Administraciones públicas para promocionar los servicios sociales y cuáles no están utilizando?

Guerrero (2001) distingue dos tipos de publicidad que, a nuestro juicio, se dan en la promoción de los servicios sociales públicos:

- Publicidad de Producto o Servicio, que busca influir y estimular al mercado sobre un producto específico.
- Publicidad Institucional, que busca generar aprecio y agrado por la organización. Ésta, a su vez, y según el autor, se divide entre publicidad de servicio al consumidor (que informa de las actividades que lleva a cabo la organización para atender a sus clientes) y publicidad de servicio público (que resalta el compromiso del anunciante con la comunidad en general para mejorar la calidad de vida).

La publicidad puede ser utilizada para informar, sensibilizar, educar e interactuar con el público sin que exista de por medio un objetivo comercial, como ocurre en el caso que nos ocupa. Es una herramienta capaz de alcanzar y motivar a una gran cantidad de ciudadanos.

2.6.6.2. La publicidad y sus dimensiones

El término publicidad posee una naturaleza equívoca. En su expresión anglosajona, *advertising* proviene del latín *ad vertere*, que quiere decir *mover la mente hacia*. Para Eguizábal (2007: 30), “dos errores son los más habituales en la delimitación de la publicidad, que incluso se mantienen en definiciones relativamente recientes: reducirla a un tipo de comunicación y limitarla al ámbito de lo comercial”. La publicidad, por tanto, no puede reducirse exclusivamente a ninguno de estos dos terrenos. Este autor ofrece también una descripción de lo que es la publicidad: “la operación por la cual una organización desarrolla y comunica significados que, debidamente atribuidos a sus producciones, aumentan el valor de éstas” (2007: 41).

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

La Ley General de Publicidad (Ley 34/1988, de 11 de noviembre), la define en su Título Primero, artículo 2, como “toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones”.

Existe una gran cantidad de definiciones que, probablemente, se explican por el carácter cotidiano de la publicidad y porque se trata de un fenómeno vinculado con campos tan diferentes como la economía, el lenguaje, la cultura, el derecho, la ética, la psicología o el arte. Desde cada uno de estos campos se llevan a cabo estudios y se exponen los rasgos que la caracterizan. Así, la publicidad puede entenderse no sólo desde una perspectiva de comunicación o de *marketing*, sino también desde una perspectiva económica o también desde una perspectiva social y cultural.

La publicidad satisface otras necesidades sociales además de estimular las ventas. Los servicios públicos de varias organizaciones publicitarias también propician el desarrollo y el conocimiento de problemas y causas sociales de gran trascendencia, por ejemplo Cruz Roja, Greenpeace, la Organización Mundial de la Salud y otras organizaciones no lucrativas reciben apoyo financiero y asistencia de voluntarios en gran medida gracias al impacto de la publicidad.

Al hablar de publicidad desde el modelo de Laswell, podríamos decir que la fuente es el patrocinador, (que en el caso de nuestra investigación coincide con la institución prestadora de los servicios) el mensaje el anuncio, el canal es el medio y el receptor es el consumidor o cliente (en nuestro caso, el ciudadano).

En el mundo empresarial, el patrocinador normalmente no produce el mensaje, esto suele hacerlo su agencia publicitaria o un especialista. Por tanto, el autor de la comunicación es en realidad un redactor de textos, un director de arte o, un grupo creativo de la agencia. Los patrocinadores son aquellos que han asumido esa responsabilidad legal de la comunicación y los que van a decidir finalmente el lanzamiento del mensaje. ¿Quiénes son los patrocinadores de la publicidad de los servicios públicos? ¿Quién decide, quién es el autor último de esa comunicación?

Igualmente, en el mundo empresarial, los consumidores implícitos serían aquellos consumidores ideales hacia los que está dirigido el mensaje ya que aceptarían lo que se les ofrece. Los consumidores reales son los componentes del público objetivo, los destinatarios reales del mensaje. ¿Quiénes son los destinatarios de los mensajes que se lanzan desde los servicios sociales? ¿Hay uno o varios públicos objetivos de estos servicios, o por el contrario, la publicidad de los servicios sociales se dirige a toda la población?

Al igual que Kloter propone (2000) tres tipos de objetivos preferentes de la publicidad (*Informar-Persuadir-Recordar*), podemos adaptar estos objetivos a la publicidad de los servicios sociales. Para ello es necesario discernir y determinar los objetivos que persigue la publicidad de estos servicios.

2.6.6.3. *La publicidad de los servicios sociales: publicidad de servicio público y publicidad social*

La publicidad de los servicios sociales responde a un tipo de publicidad no comercial, basada en el interés público. Una publicidad de servicio público. Este tipo de publicidad “persigue obtener beneficios de interés público, despertando la atención sobre determinadas cuestiones, influyendo en la actitud de los públicos y, potencialmente, estimulando a la acción” (Guerrero, 2001).

También podemos considerarla como una publicidad social, aquella que muestra preocupación por los problemas de la sociedad y en especial por los sectores más desfavorecidos. La publicidad social comenzó a introducirse en nuestro país a finales de los años 70 del S.XX, inspirándose en un modelo similar ya experimentado en EE. UU.

Mediante ella se pretendía aplicar las técnicas y estrategias de la publicidad comercial a temas sociales en los que era necesaria no sólo la difusión de informaciones correctas, sino también la exhortación a cierto género de comportamientos o, mejor, la disuasión de adoptar comportamientos de riesgo. Se trataba de una iniciativa privada de los publicitarios pero, precisamente por la utilidad colectiva de los objetivos que perseguía, la publicidad social es promovida a menudo por entidades públicas como los Ministerios de Sanidad y Consumo (campañas contra el tabaco o de promoción de usos de profilácticos) y del Interior (campañas contra los accidentes laborales o de tráfico).

(Cavazza, 1997: 45-46)

Una gran parte de las campañas de publicidad social están destinadas a prevenir comportamientos considerados de riesgo. En su caso, la prevención ocupa un papel principal en la publicidad. Pero no es el único papel que puede albergar. El aumento de conocimientos por parte de la población hacia la que se dirige la iniciativa o la sensibilización hacia determinados temas de interés público pueden ser y son fines a perseguir y alcanzar mediante la publicidad.

2.6.7. **Diseño de acciones publicitarias desde los servicios sociales**

La realización de acciones publicitarias es uno de los elementos que más pueden dotar de visibilidad a la acción de los servicios sociales ante los ciudadanos. El diseño de estas acciones, que abarcan desde la difusión de un servicio hasta la realización de campañas publicitarias, necesita de un proceso que García Herrero y Ramírez Navarro proponen (2001: 87) realizar en cuatro pasos:

- 1.º Definir los objetivos de la campaña o acción.
- 2.º Determinar el público objetivo.
- 3.º Seleccionar los soportes y medios.
- 4.º Elaborar diseños y contenidos

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

Vamos a desarrollar seguidamente estos cuatro puntos basándonos en la obra de estos autores, para después mostrar una serie de ejemplos de campañas publicitarias vinculadas con las actuaciones en las que están presentes los servicios sociales.

2.6.7.1. Definición de los objetivos

Con respecto a la delimitación de los objetivos de una acción publicitaria de servicios sociales, García Herrero y Ramírez Navarro afirman (2001: 88-90) la necesidad de definir, con la mayor precisión posible, los efectos específicos que se desean lograr con la puesta en marcha de esta acción. Estos objetivos se pueden articular en torno a tres ejes:

- *Conocimiento*: los objetivos en este eje serían los de dar a conocer servicios, equipamientos, etc.
- *Aceptación/Valoración*: Aquí el propósito sería el de mejorar la valoración de la organización, de sus profesionales, de la utilidad de los servicios, etc. destacando sus valores positivos. Pero en este eje también podemos incluir el objetivo de alcanzar determinados climas de opinión respecto a determinadas situaciones sociales.
- *Uso*: En este eje la intención sería la de fomentar el uso de determinados centros o servicios.

Los servicios sociales no se centran exclusivamente en realizar acciones de asistencia, sino que también la prevención es uno de sus objetivos fundamentales, como hemos visto anteriormente. También la sensibilización ciudadana hacia determinadas problemáticas sociales. Por ello, los mensajes preventivos y sensibilizadores deben ocupar un lugar privilegiado en la comunicación cotidiana desde los servicios sociales públicos hacia la ciudadanía.

2.6.7.2. Mapa de públicos y selección del público objetivo

El segundo aspecto del proceso que es necesario determinar en el diseño de cualquier campaña publicitaria es el de seleccionar la población a la que se dirige la campaña (y que en publicidad se denomina población diana, público objetivo o *target group*).

Previa a la selección de esta población diana, un ejercicio de gran utilidad es el de realizar un mapa de públicos de la institución (en el caso de los servicios sociales públicos, de las áreas o departamentos encargados de esos servicios): “El mapa de públicos es

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

el elemento que establece el repertorio de públicos con los que la entidad debe comunicarse y fija las prioridades de dicha comunicación. Así mismo, es el instrumento de configuración de dichos públicos a partir de un conjunto de variables que los definen” (Villafañe, 1993: 224).

El repertorio o segmentación de públicos puede ser tener una extensión variable dependiendo de la dimensión y actividad de la institución. Tras establecer los objetivos de la organización, se otorgan los atributos con los que se quiere trabajar y se definen por tanto de forma cualitativa los distintos públicos a los que se decide dirigirse de acuerdo a sus características. Un mapa de públicos es útil no sólo por la propia definición que hace del público sino porque puede servir para evaluar de forma cuantitativa las necesidades de comunicación con cada uno de los públicos.

Algunos expertos, como Casado, proponen a este respecto superar la conceptualización de los servicios sociales en términos de colectivos desfavorecidos por la creación de áreas especializadas de actuación concebidas en términos funcionales, haciendo la siguiente propuesta:

<i>Propuesta de creación de áreas especializadas de actuación en términos funcionales</i>	
<i>Familia e infancia</i>	<i>Condiciones sexuales minoritarias</i>
<i>Juventud</i>	<i>Minoridad étnica</i>
<i>Envejecimiento</i>	<i>Extranjería</i>
<i>Discapacidad, incluyendo dependencia</i>	<i>Pobreza y marginalidad</i>
<i>Alcoholismo y drogadicción</i>	<i>Desvalimiento personal y malestar emocional</i>
<i>Delincuencia y problemas conexos</i>	<i>Emergencias</i>

Tabla n.º 27: *Propuesta de creación de áreas especializadas de actuación en términos funcionales.*
Fuente: *Elaboración propia a partir de Casado (2007a: 43).*

Los servicios sociales públicos tienen un carácter universal pero generalmente llevan a cabo acciones que van dirigidas a colectivos muy concretos: grupos específicos de población o grupos sociales con características comunes. ¿Cuál es el público al que deben dirigirse las acciones publicitarias de los servicios sociales? ¿Por qué? ¿Cómo se seleccionan estos públicos? “No todas las personas van a ser igual de receptivas a los diferentes mensajes sencillamente porque hay sensibilidades e intereses muy diversos en un mismo entorno social. Tampoco todas las personas serán sensibles a los mismos

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

medios porque no todas tienen las mismas posibilidades o hábitos de acceso a ellos” (García Herrero y Ramírez Navarro, 2001: 95).

Es en función de esos públicos seleccionados cuando se deben determinar los contenidos (sus lenguajes, sus imágenes, etc.) y los medios y emplazamientos más adecuados.

2.6.7.3. Selección de emplazamientos y medios

Fernández Blanco entiende por medios publicitarios el conjunto de soportes que poseen la capacidad de difundir mensajes publicitarios. Esta autora alude a una clasificación clásica que ha pasado a formar parte del argot publicitario y que diferencia entre medios convencionales y medios no convencionales:

Los medios convencionales (*above the line*) son aquellos que tradicionalmente han sido más utilizados por los anunciantes para comunicar sus mensajes publicitarios y que mayores presupuestos de inversión han ostentado. Por el contrario, los medios no convencionales (*below the line*) son aquellos que obtenían un porcentaje inferior de inversión y que nacen exclusivamente con un sentido publicitario o comercial. Los medios convencionales cumplen objetivos centrados en la notoriedad, imagen de marca, imagen de empresa o cobertura entre el *target*, mientras que los medios *below* aportan a la estrategia personalización, fidelización o respuesta directa. Por tanto, de una forma creciente, las empresas e instituciones apuestan cada vez más por una estrategia publicitaria de medios integrada o un media *mix* amplio.

(Fernández Blanco, 2004: 373)

Las Administraciones públicas encargadas de la prestación de los servicios sociales tienen ante sí un variado abanico de medios para llevar a cabo la promoción de estos servicios, siempre según sus posibilidades, que en muchos casos dependen no sólo del deseo sino también de los recursos disponibles que pueden utilizarse para publicitar los servicios sociales. La institución debe elegir entre los canales más eficientes de comunicación para llevar el mensaje al público deseado. Kloter distingue dos tipos de canales de comunicación: personales y no personales (dentro de los cuales existen muchos subcanales).

Los canales personales suponen dos o más personas tratándose directamente el uno con el otro. Su efectividad se deriva de las posibilidades de individualizar la presentación y la retroalimentación (...). Los canales no personales incluyen los medios masivos, la creación de atmósferas (como la decoración o el mobiliario de las oficinas) y los acontecimientos especiales.

(Kloter, 2000: 626-628)

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

La empresa InfoAdex recogía en su *Estudio InfoAdex de la inversión publicitaria en España 2004* una clasificación de medios publicitarios convencionales y medios no convencionales:

Clasificación entre medios convencionales y no convencionales	
<i>Medios convencionales</i>	<i>Medios no convencionales</i>
Televisión	<i>Mailing</i> personalizado
Radio	Buzoneo/Folletos
Diarios	<i>Marketing</i> telefónico
Revistas	Regalos publicitarios
Suplementos dominicales	Publicidad en lugar de venta (P. L. V.),
Cine	señalización y rótulos
Exterior	Ferias y exposiciones
Internet	Patrocinio, mecenazgo y <i>marketing</i> social
	Patrocinio Deportivo
	Publicaciones de empresas
	Anuarios, guías y directorios
	Catálogos
	Juegos promocionales
	Tarjetas fidelización
	Animación punto de venta

Tabla n.º 28: Clasificación entre medios convencionales y no convencionales.
Fuente: InfoAdex (2004).

Los servicios sociales municipales tienen una especificidad en este aspecto de la comunicación externa: el uso la comunicación personal, de tipo informal, está fuertemente arraigado en ellos desde sus inicios. Esta comunicación informal es consustancial a la naturaleza de los servicios sociales, pero, a su vez, como toda comunicación informal, puede generar rumores, lo que no contribuye a combatir la imagen estereotipada que afecta a estos servicios.

La elección de los soportes donde se comunican los servicios públicos, (donde se emplaza su información), es uno de los momentos más importantes de la difusión de estos servicios, ya que responden a la cuestión del dónde ubicar en el exterior los mensajes comunicativos dirigidos al público para lograr la máxima efectividad, el máximo impacto comunicativo. Las Administraciones públicas utilizan una gran variedad de soportes para divulgar su actividad y sus servicios. En el siguiente cuadro podemos observar algunos de los principales soportes de la comunicación institucional.

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

Principales soportes y canales de la comunicación externa		
Dípticos-Trípticos-Folletos	Paneles-Pancartas	Internet
Postales-Carteles	Presentaciones	Medios de comunicación tradicionales (prensa, radio, T.V.)
Anuncios-Vallas	Reuniones/Encuentros/Seminarios	Publicaciones propias

*Tabla n.º 29: Principales soportes y canales de la comunicación externa.
Fuente: Elaboración propia.*

Por su parte, García Herrero y Ramírez Navarro (2001: 99-121) consideran que los soportes que han sido más utilizados tradicionalmente para llevar a cabo acciones publicitarias en temas sociales han sido los siguientes:

Medios más utilizados para llevar a cabo acciones publicitarias en temas sociales	
Folletos y carteles Inserciones en medios de comunicación Objetos y reclamos publicitarios Patrocinio o esponsorización	Charlas y conferencias “Puerta a puerta” Publicidad telefónica Cartas personalizadas Publicidad interactiva

*Tabla n.º 30: Medios más utilizados para llevar a cabo acciones publicitarias en temas sociales.
Fuente: García Herrero y Ramírez Navarro (2001: 99).*

Esta fase siempre debe ser posterior tanto a la definición de los objetivos que pretende la acción publicitaria como a la selección de sus destinatarios.

Los planificadores de medios trabajan con un conocimiento preciso y detallado de los medios publicitarios disponibles para poder elaborar los planes estratégicos de medios. González Lobo y Carrero López definen (1997: 74-75) cinco criterios para caracterizar los medios publicitarios y poder hacer uso de ellos: *a)* poder discriminante; *b)* alcance geográfico; *c)* divisibilidad; *d)* economía de acceso, y *e)* rentabilidad.

La selección de los medios publicitarios en una acción publicitaria debe responder a criterios de planificación estratégica. Una planificación estratégica que, en base a un análisis previo de la situación, y en función del grupo de personas al que se quiere dirigir la campaña de publicidad (o *target*), determine claramente los objetivos que se desean. Una vez determinado, se determinará la elección de medios que van a ser utilizados en la campaña publicitaria, así como su nivel de frecuencia y cobertura. Las acciones o campañas requieren además de un seguimiento y una comprobación de todo

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

lo planificado, y una posterior evaluación que estudie si los resultados obtenidos se ajustan a los objetivos prefijados.

(Fernández Blanco, 2004: 385-393)

Existe toda una variedad de soportes y medios que pueden ser utilizados de forma creativa desde una perspectiva de comunicación integral. Una determinada acción publicitaria puede además, utilizar de forma complementaria diversos soportes y medios.



Ilustración n.º 10: Cabina telefónica utilizada como soporte publicitario para campaña de sensibilización social.

Fuente: Obra del autor.



Ilustración n.º 11: Ejemplo de campaña de publicidad en los vagones del metro de Barcelona.

Fuente: Obra del autor.

Según estos criterios, Fernández Blanco (2004: 375) establece las siguientes características referidas a los medios publicitarios convencionales:

Características de los medios publicitarios convencionales							
	Prensa	Revistas	Radio	Televisión	Cine	Exterior	Internet
<i>Poder discriminante</i>	Alto	Alto, debido a la variedad de soportes, no por su territorialidad	Alto. FM: alto. AM: poco, generalista.	Bajo. Contenido generalista, grupos heterogéneos.	Muy alto.	Bajo, aunque bien usado discrimina por zonas geográficas (barrios, ciudades).	Alto.
<i>Alcance geográfico</i>	Gran cobertura: internacional, nacional, regional y local.	Gran cobertura	Gran cobertura: nacional, regional, local.	Gran cobertura nacional, regional, local.	Baja cobertura local.	Gran cobertura. Cada valla es local, pero se usa a nivel nacional	Amplia cobertura sin límites geográficos ni temporales.
<i>Divisibilidad</i>	Mucha variedad de formatos. Muchos soportes.	Poca variedad de formatos. Gran atomización de soportes	Variedad de formatos y soportes. Emisoras locales y en cadena. AM y FM	Mucha variedad de formatos. Muchos soportes.	Poca variedad de formatos.	Enorme variedad de formatos. Atomización de soportes.	Versatilidad de formatos. Atomización de soportes (webs).
<i>Economía de acceso</i>	Presupuesto bajo. Baja presencia mínima necesaria para eficacia.	Alto presupuesto. Elevada presencia mínima necesaria para ser eficaz.	Radio cadena: alto presupuesto. Emisora local: bajo presupuesto.	Presupuesto alto. Elevadas unidades mínimas de consumo.	Alto presupuesto .	Presupuesto alto. Elevadas unidades mínimas de consumo.	Bajo presupuesto. Elevada presencia mínima para ser eficaz.
<i>Rentabilidad</i>	Alto coste por impacto (debido a la baja cobertura).	Alto coste por impacto.	Radio en cadena: alto coste/impacto. Emisora local: bajo coste por impacto.	Bajo coste por impacto (coste inicial alto).	Ato coste por impacto.	Alto coste por impacto	Alto coste por impacto (debido a la cobertura) .

*Tabla n.º 31: Características de los medios publicitarios convencionales.
Fuente: Fernández Blanco (2004: 375).*

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

La publicidad emplea los medios de comunicación para difundir sus mensajes comerciales a los consumidores. Esta utilización publicitaria de los medios de comunicación comparte el concepto de *medio publicitario*: todos los medios comparten sus contenidos esenciales con los típicamente publicitarios.



Ilustración n.º 12: Publicidad de la Obra Social de La Caixa en prensa.
Fuente: El País Semanal, 10 de octubre de 2010.

2.6.7.4. Elaboración de diseños y contenidos

El último paso del proceso para la puesta en marcha de campañas o acciones publicitarias al que hacen referencia García Herrero y Ramírez Navarro habla de cómo se deben elaborar los diseños y contenidos de estas acciones de forma que el mensaje comunique adecuadamente sus contenidos y motive e interese a sus destinatarios, a través de los recursos disponibles.

Los autores consideran (2001: 123-193) que los contenidos de los mensajes de promoción de los servicios sociales se deben basar en la búsqueda de los aspectos atractivos del tema (rationales, emocionales, morales...), teniendo en cuenta los siguientes aspectos para llevar a cabo acciones publicitarias eficaces de temas sociales:

- *Necesidad de destacar*: algo a lo que, afirman, son reacias muchas organizaciones sociales. Entre las formas de destacar que proponen, encontramos el contraste, la sorpresa, el humor y la ironía, lo infantil o el erotismo.

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

- *Comunicar en positivo*: lo que exige resaltar los rasgos más atractivos del tema, los beneficios que aporta, en vez de amenazar con las consecuencias negativas que pudiera tener. De hecho, esto supone “ser atractivos”.
- *Uso adecuado de la imagen*: Texto e imagen se complementan en la publicidad. Además, “las imágenes humanas tienen especial importancia en la comunicación de los temas sociales ya que resultan muy apropiadas para transmitir emociones y valores característicos de los mismos” (2001: 149).
- *Uso de un lenguaje comunicativo*. Tan importante es lo que se dice como el cómo se dice. Así, se proponen (2001: 164-165) determinados aspectos a tener en cuenta para un uso comunicativo del lenguaje: “frases directas, frases cortas, evitación de frases concatenadas, de expresiones farragosas o de frases hechas, de siglas, y evitar abusar de la adjetivación excesiva”.
- *Estructura basada en el interés humano*. Integrando imagen y lenguaje en “una estructura cuyo hilo conductor sea el interés humano de la calidez y la proximidad” (2001: 172).

Además, consideran que la difusión de servicios sociales implica llevar implícita el respeto y la orientación hacia determinados códigos éticos, es decir, no todo vale para promover los servicios sociales. “La publicidad en temas sociales debe respetar unos códigos éticos que armonicen formas y contenidos. Por eso no se pueden utilizar algunos recursos publicitarios especialmente efectivos para destacar y llamar la atención” (2001: 124).

Por su parte, Kloter sugiere las características más deseables del mensaje en el que se debe apoyar la comunicación.

La realización del mensaje requerirá solucionar cuatro problemas: ¿Qué decir? (contenido del mensaje), ¿cómo decirlo de forma lógica? (estructura del mensaje), ¿cómo expresarlo de manera simbólica? (formato del mensaje), ¿quién debe decirlo? (fuente del mensaje).

(Kloter, 2000: 622)

Tras establecer los objetivos de comunicación, esto es, decidir la respuesta deseada por el público objetivo, la tarea del comunicador o del publicista será la de desarrollar un mensaje efectivo, aquel que responde a los objetivos que previamente se han establecido a la hora de ponerlo en conocimiento público.

La estructura y el formato en los que se presentan los mensajes son tan importantes como el propio contenido, debiendo ser adecuados al mismo, planificando los diversos elementos que caracterizan al medio en que va a ser emitido.

La fuente que va a emitir el mensaje es otro de los elementos que debe ser valorado, y que veremos seguidamente. La fuente que se utilice es uno de los elementos más importantes para generar confianza y credibilidad en el público.

2. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Promocionar servicios sociales supone dirigirse a ciudadanos que reciben continuamente impactos comunicativos, pero también a ciudadanos que muchas veces están fuera de los circuitos mayoritarios de la comunicación social y, siempre, a ciudadanos que desconocen lo que son los servicios sociales y que tienen unos determinados estereotipos conformados respecto a ellos. La publicidad de los servicios sociales debe atraer, motivar. Y si el objetivo es la satisfacción del ciudadano, el primer medio para saber cómo satisfacerle pasa por su conocimiento y su comprensión. Por ello la comunicación que se lleve a cabo requiere un trabajo previo de conocimiento del público al que va dirigida.

La fragmentación de los públicos hace que el lenguaje empleado en los mensajes pueda personalizarse. Colectivos muy diferentes (personas mayores, drogodependientes, gitanos, mujeres, jóvenes, inmigrantes) utilizan diversos lenguajes para comunicarse, y sus Administraciones públicas deben entender este hecho y actuar en consecuencia, si es que quieren ser realmente eficaces a la hora de comunicarse con ellos. Por tanto hablamos de una publicidad personalizada que debe utilizar los diferentes lenguajes de los públicos a quienes se dirige.

Por último, Puig propone una comunicación de servicios públicos desde las Administraciones públicas que produzca un *impacto memorable* en el público objetivo: una comunicación pensada desde la comprensión de ese público, cuya principal protagonista sea la idea útil y la necesidad, la respuesta, que quiere dar el servicio a la necesidad ciudadana.

Que no aburra al ciudadano: que sea breve, directa y sencilla, de frases cortas y conceptos claros. Bien ordenada, en bloques de información bajo títulos periodísticos. Sin tecnicismos. Deben desterrarse expresiones tan incomprensibles como atención primaria, promoción social, atención a las víctimas, unidad operativa de urbanismo, proyecto usuario, inserción laboral, plan de intervención, unidad pedagógica integrada de... Y quedan prohibidas las siglas.

(Puig 2004: 150-155)

2.6.7.5. Ejemplos de acciones publicitarias de temática social

Seguidamente presentamos algunos ejemplos de diversas campañas de temática social que abordan muchos de los asuntos a los que atienden los servicios sociales: dependencia, discapacidad, personas mayores, maltrato infantil, violencia de género, drogodependencias...

Hemos seleccionado campañas pertenecientes a diversas instituciones públicas (pertenecientes a las tres Administraciones públicas, estatal, autonómica y estatal) y privadas (asociaciones y federaciones de afectados, plataformas de organizaciones)

2.6. Marketing y promoción de los servicios sociales

En los ejemplos que mostramos podemos visualizar algunas de los aspectos a los que se refieren los diversos autores en los que nos venimos apoyando: comunicación en positivo, interés humano, uso de lenguajes comunicativos.

Igualmente vemos en ellos algunas funciones que están también implícitas en la difusión de los servicios sociales públicos: promoción, prevención, sensibilización, autopromoción...

Campaña de prevención de drogodependencias y promoción de equipamientos municipales del Ayuntamiento de Portugalete (2009)



Campaña de prevención de drogodependencias y promoción de la Oficina de Información sobre Drogas de Portugalete, donde se ofrece información y orientación para jóvenes y familiares y desde donde se llevan a cabo actuaciones de prevención escolar, prevención en el tiempo libre, prevención comunitaria y formación de profesionales.

*Ilustración n.º 13: Campaña del Ayuntamiento de Portugalete "¿Drogas?".
Fuente: Instituto para el Estudio de las Adicciones (IEA) (2009)*

**Campaña de promoción de los servicios sociales municipales del
Ayuntamiento de Barcelona (2011)**



El 21 de febrero de 2011 salió a la calle la campaña de publicidad creada por Scacs para los Servicios Sociales del Ajuntament de Barcelona. La campaña consta de cuatro piezas gráficas distintas, radio, e-mailing, flyers, metro y autobuses. Bajo el concepto "Servicios Sociales de Barcelona. Estamos a tu lado", se informa sobre los nuevos servicios, productos y centros de atención e información que Barcelona pone a disposición de todos sus barrios para estar más cerca de la ciudadanía y responder así a las nuevas necesidades. En definitiva, para ofrecer el soporte y la atención necesarias a aquellos que más las necesitan. Para la sesión fotográfica, dirigida por Scacs y realizada por Carlos González Armesto, se contó con modelos no profesionales, gente de la calle, que dieron un mayor realismo y proximidad a cada uno de los originales.

Ilustración n.º 14: Campaña de promoción de los servicios sociales del Ayuntamiento de Barcelona "Estamos a tu lado".

Fuente: Agencia SCAS (2011).

Campaña de sensibilización social frente a la discapacidad del Gobierno de la Rioja (2007)



Premio de Diseño Gráfico ANUARIA a la “Mejor campaña promocional de interés social 2007” por el trabajo realizado a la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja para sensibilizar a toda la población sobre el buen uso de los aparcamientos reservados para personas con discapacidad.

La campaña tiene como slogan “Tú no tienes que usarlo. Respeto nuestro espacio”. Esta frase está dirigida a todas las personas que usurpan las plazas de aparcamiento reservadas a las personas con discapacidad. La campaña les da voz y son ellos mismos los que claman su derecho a esos espacios reservados que les facilitan su movilidad por la ciudad y los que apelan al resto de la sociedad a que respeten su espacio y demandan su colaboración cívica.

Además del tradicional material impreso de folletos, tarjetones y carteles, incorporó como novedad la utilización de las propias plazas de aparcamientos reservadas para este colectivo como soporte del mensaje de la campaña.

*Ilustración n.º 15: Campaña de sensibilización social para el Gobierno de La Rioja
“Tú no tienes que usarlo”.*

Fuente: ICE Comunicación (2007).

**Campaña de captación de familias acogedoras
del Gobierno de la Rioja (2011)**



Campaña de sensibilización dirigida a toda la sociedad con el fin de incrementar las acogidas familiares de niños desfavorecidos en la Comunidad de La Rioja. Bajo el concepto de armar un puzzle, el mensaje llama la atención directamente al espectador con el eslogan "Tú puedes tener la pieza que falta", moviéndole a la acción.

*Ilustración n.º 16: Campaña de sensibilización social para el Gobierno de La Rioja
"Tú puedes tener la pieza que falta".
Fuente: ICE Comunicación (2011).*

Campaña de visibilización de las personas mayores del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (2011)



Hemos colaborado a lo largo del tiempo con el Instituto Aragonés de Servicios Sociales en la definición de una comunicación consistente y un único discurso conceptual para actuar sobre la ciudadanía y posicionarse en el escenario social y en la mente del público.

*Ilustración n.º 17: Campaña para visibilizar el Día internacional de las personas mayores del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.
Fuente: Formas Comunicación (2010).*

**Campaña de sensibilización frente a los malos tratos
de la Organización Iberoamericana de Juventud (2009)**



Maltrato Zero pretende ir más allá de realizar una campaña puntual contra la violencia de género en la que se expongan sus consecuencias. La idea es desarrollar un planteamiento preventivo de largo recorrido en el tiempo, que ataque el problema desde su raíz y que involucre a todos los miembros de la sociedad conjuntamente. Se busca crear un movimiento social, que implique a mujeres y hombres de Iberoamérica y que actúe como plataforma y paraguas de toda la campaña de concienciación y prevención.

Una campaña dirigida a las y los jóvenes y extensiva al resto de la población con un mensaje claro y positivo que nace, crece y se extiende voluntariamente desde la propia ciudadanía.

Se trata de una campaña basada en testimonios de hombres y mujeres jóvenes de toda Iberoamérica hablando directamente a la cámara con un mensaje claro y fuerte:

Mujer: “De todos los hombres que haya en mi vida, ninguno será más que yo”.

Hombre: “De todas las mujeres que haya en mi vida, ninguna será menos que yo”.

*Ilustración n.º 18: Campaña Maltratozero de la Organización Iberoamericana de Juventud.
Fuente: Organización Iberoamericana de Juventud (2009).*

Campaña de sensibilización y prevención frente al maltrato infantil (2007)

III Campaña Estatal de Sensibilización y Prevención del Maltrato Infantil



*Mi bienestar es tu responsabilidad
No lo olvides*



Federación de Asociaciones
para la Prevención
del Maltrato Infantil



Bajo el lema "Mi bienestar es tu responsabilidad" FAPMI desarrolla desde 2006 diversas actuaciones de prevención y sensibilización respecto a la realidad del Maltrato Infantil.

*Ilustración n.º 19: Campaña "Mi bienestar es tu responsabilidad" de FAPMI
y el Ministerio de Igualdad y Políticas Sociales.*

Fuente: Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil (FAPMI) (2007).

**Campaña de sensibilización social frente a la prostitución
del Ayuntamiento de Madrid (2008)**



El período de la campaña fue del 7 al 20 de abril de 2008. El objetivo de la misma, desarrollada por la agencia publicitaria Grey, es concienciar a la sociedad y en particular al target masculino que no contribuya al negocio de la prostitución.

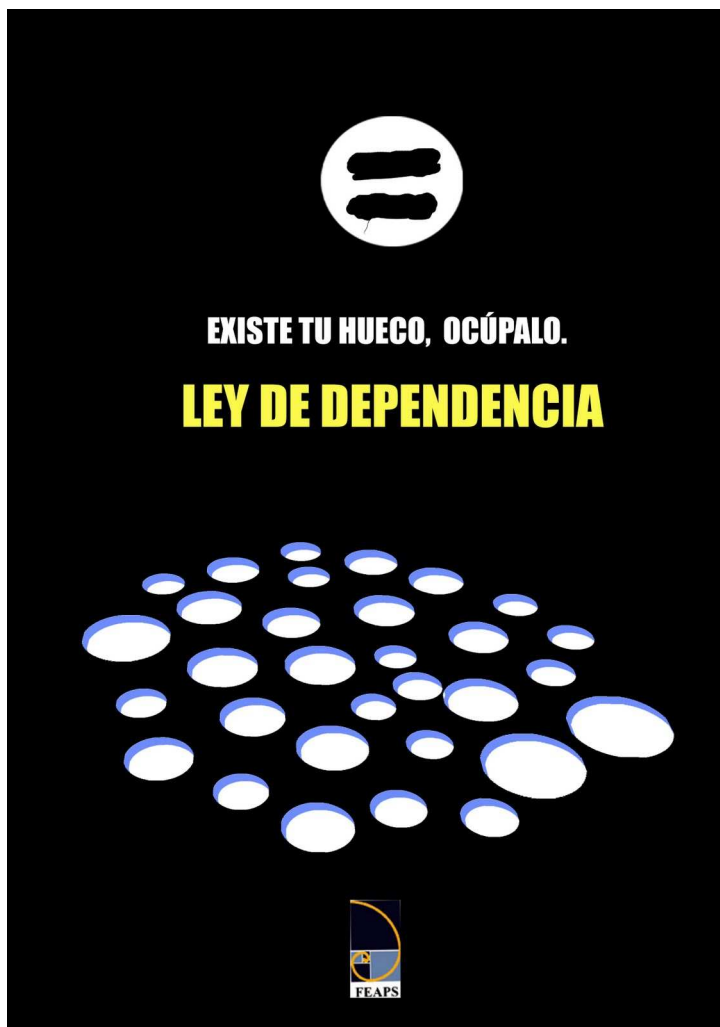
Bajo el concepto "Tu dinero hace mucho daño" la agencia ha desarrollado una campaña que pretende ir más allá del propio consumo de la prostitución para comunicar que con el dinero que se obtiene de este acto se están financiando directa o indirectamente actividades como la explotación de mujeres, de menores, el tráfico de armas, de drogas, etc.

La campaña se difunde en prensa (página a color y robapágina), exterior (marquesinas, columnas, vallas metro de 4x3 y 2x1,5), radio (3 ejecuciones de 20"), internet (sky, banner superbanner, megabanner), Postal Free y una acción especial: cartel en cuartos de baño.

*Ilustración n.º 20: Campaña de sensibilización social del Ayuntamiento de Madrid
"Tu dinero hace daño".*

Fuente: Agencia Grey (2008).

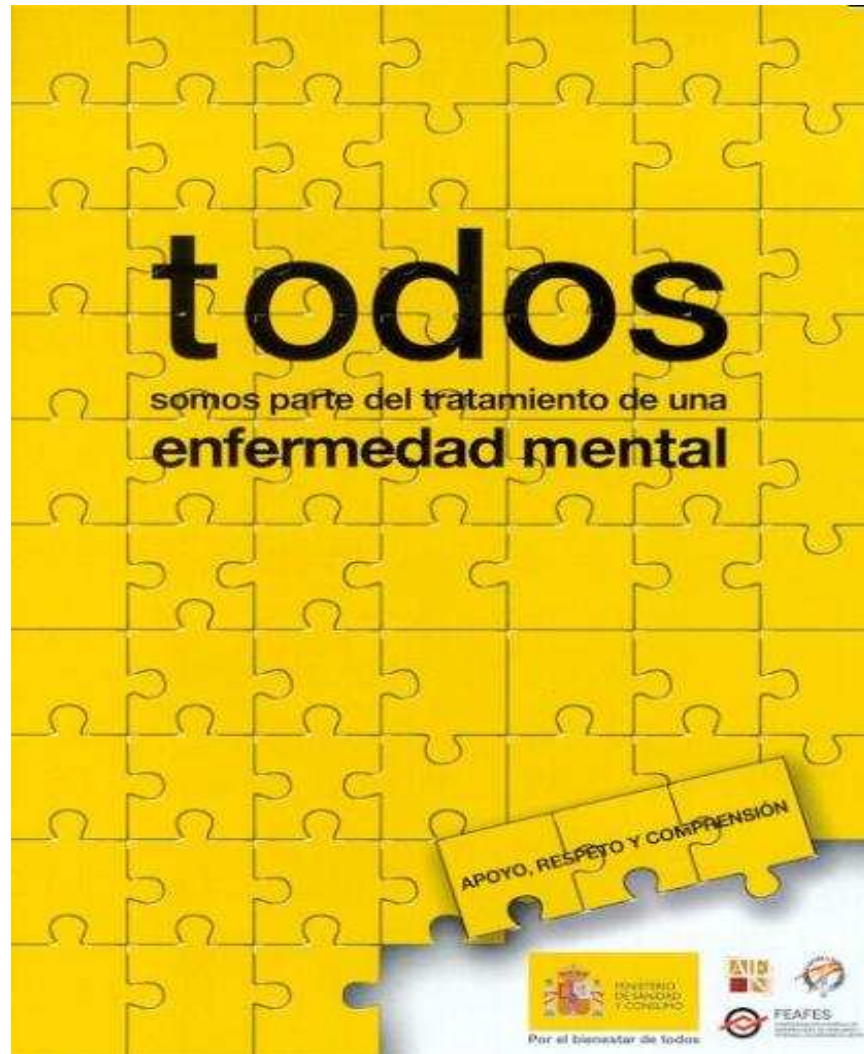
**Campaña de difusión de la Ley de Dependencia
para FEAPS Castilla y León (2011)**



Trabajo realizado en la Asignatura Creatividad para FEAPS Castilla y León. Es la federación de entidades de familias de personas con discapacidad intelectual, que trabaja por la integración social y el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. Todo va acompañado de un spot realizado con la técnica tradicional de animación. El slogan creado es "Existe un hueco para ti, ocúpalo". Generamos una serie de puntos situados en el centro de la imagen, los cuales representan la sociedad y un punto aislado que lentamente se va acercando gracias a esta nueva ley de dependencia hasta que se funden en un sólo punto, es decir, una única sociedad libre de barreras y con un objetivo común; crear una discriminación positiva.

Ilustración n.º 21: Campaña de difusión de la Ley de Dependencia de FEAPS Castilla y León. "Existe tu hueco. Ocúpalo" Fuente: Soluciones Cromáticas (2009).

**Campaña de sensibilización frente a la enfermedad mental
del Ministerio de Sanidad y Consumo (2005)**



El objetivo era concienciar a la población general de que las personas con enfermedad mental necesitan el apoyo, respeto y comprensión de toda la ciudadanía para evitar la marginación que sufren en ocasiones. Hacerlo no implica ni violencia ni peligro y, además, las personas que las padecen llevan, con el tratamiento adecuado, una vida totalmente normal, manteniendo su nivel de integración social y laboral. En los documentos editados, se hizo hincapié en un mensaje fundamental:

“Ayúdanos a mejorar la vida de las personas con enfermedad mental. Es más fácil de lo que crees, todos podemos hacerlo.” La campaña se difundió a través de anuncios en prensa, radio, televisión, salas de cine, trípticos y carteles informativos.

Ilustración n.º 22: Campaña de sensibilización frente a la enfermedad mental “Todos somos parte del tratamiento de una enfermedad mental” del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo.

**Campaña de promoción e información sobre la Ley de Dependencia
de la Junta de Andalucía (2011)**



Campaña realizada por la Junta de Andalucía para informar a cuidadoras y cuidadores, informales o profesionales, sobre los riesgos a los que están expuestos en su trabajo diario, sobre todo en viviendas familiares, y formarlos en las técnicas básicas para evitarlos, preservando su salud, porque difícilmente podrán cuidar a alguien si no se cuidan antes a sí mismos.

Ilustración n.º 23: Campaña de promoción sobre la Ley de Dependencia de la Junta de Andalucía "Prevebús de la Dependencia".

Fuente: Junta de Andalucía (2011).

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Planteamiento general de la investigación

Como ya avanzábamos en el capítulo de presentación de la tesis, esta investigación tiene por objeto explorar el estado actual de la difusión que del sistema público de servicios sociales español están llevando a cabo las instituciones públicas y las consecuencias que ese modelo de comunicación resultante tiene con respecto al grado de conocimiento del sistema por parte de la ciudadanía. Para realizar esta descripción del modelo de difusión nos apoyamos en las percepciones y experiencias de los agentes que, desde dentro de las propias instituciones, intervienen en el proceso de la difusión de los servicios que se dirige a los ciudadanos (desde su elaboración hasta su puesta en conocimiento de los ciudadanos).

Por tanto, el planteamiento general del trabajo se focaliza en un principio en torno a unos aspectos determinados:

- La puesta a disposición de la ciudadanía (por parte de las Administraciones públicas) de unos servicios sociales públicos a través de un sistema con una legislación, una organización y una financiación determinada y con unas características concretas.
- La existencia de un elevado nivel de desconocimiento sobre los servicios sociales públicos por parte de la ciudadanía, acompañada de un significativo nivel de estigmatización de estos servicios, entendida como una situación problemática a analizar.
- Un modelo de difusión de los servicios sociales públicos en tanto que sistema determinado, promovido desde la actuación de las instituciones públicas responsables de la gestión del sistema.

- La confluencia de unos actores pertenecientes a esas instituciones y de unas circunstancias concretas que determinan de manera decisiva ese modelo de difusión.

3.1.1. Objeto formal

3.1.1.1. Concepto y definición

El objeto material de la investigación se ubica en la relación entre el modelo de comunicación sobre el que se difunde y promociona el sistema, el propio sistema público de servicios sociales (en tanto que estructura organizada de servicios públicos) y el nivel de conocimiento del sistema producido por dicho modelo entre la ciudadanía. El vínculo entre estos tres aspectos determina el objeto formal del estudio conformado en torno a tres vectores: comunicación y publicidad (de las prestaciones y servicios), estructura (del sistema) y repercusión (efectos del modelo).

A partir de este objeto formal nos apoyamos en dos claves para elaborar los fundamentos de la investigación: el paradigma comunicativo de Lasswell formulado en 1948 y el conjunto de elementos sobre los que se estructura el sistema público de servicios sociales.

Basándonos en el paradigma comunicativo de Lasswell podemos obtener los diversos elementos que sirven para construir y definir cómo es el modelo actual de difusión de los servicios sociales públicos en tanto que estructura comunicativa: *Quién dice qué, a quién, por qué canal y con qué efectos*. Abordar estas cuestiones supone comenzar a tomar decisiones en torno al hecho que pretendemos investigar y a las fuentes desde las que obtener la información que tratará de responderlas:

- Quién comunica o difunde el sistema público de servicios sociales: Dónde se ubica la responsabilidad de la difusión del sistema, qué Administración pública (o Administraciones) está encargada de ello, y, dentro de cada Administración, quién ostenta la capacidad de decidir qué, cómo, cuándo, cuánto y dónde se comunica.
- Qué se está comunicando: Qué contenidos se difunden, sobre qué aspectos de la prestación, qué estilo de comunicación emplean (imágenes, lenguajes, etc.).
- A quién se está dirigiendo la difusión de los servicios: Quiénes son los destinatarios de esa difusión, de las acciones comunicativas.
- Qué canales se están empleando para hacerlo: Cuáles son los soportes y las técnicas que se están empleando para llevar a cabo la difusión del sistema y cómo se están utilizando.

3.1. Planteamiento general de la investigación

- Qué efectos está teniendo la combinación de estos factores en cuanto al conocimiento del sistema por parte de la ciudadanía.

A partir de las respuestas a estas cuestiones generales podemos establecer un diagnóstico del modelo actual de comunicación empleado por las entidades públicas para difundir y promocionar estos servicios. De ellas, surge la necesidad de descubrir dónde comienza el proceso de comunicación de los servicios sociales, quiénes intervienen en el proceso, cómo intervienen y todo lo que acontece alrededor del fenómeno, para poder abordar de forma satisfactoria el planteamiento de la investigación.

Por su parte, hemos ubicado el conjunto de elementos que dan estructura al sistema público de servicios sociales en torno tres aspectos o dimensiones: la dimensión legislativa, la dimensión financiera y la dimensión organizativa. Podemos decir que las dos últimas son fruto de la primera pero merecen una atención especial. Desde esta perspectiva, la tesis desvelará otra dimensión de la estructura del sistema: la dimensión comunicativa (el *cómo* se comunica el sistema).

Se pretende, por tanto, y tomando como punto de partida el paradigma de Lasswell, obtener una descripción de ese modelo actual de difusión de los servicios sociales públicos (que ofrezca un panorama lo más detallado posible de sus objetivos, sus responsables, sus técnicas, sus fortalezas, sus debilidades, sus efectos), es decir, del modelo empleado por estas instituciones para promocionar y difundir dicho sistema entre los ciudadanos, para conocer cómo se configura ese modelo de comunicación y para después poder determinar y esclarecer los vínculos que pueden existir entre dicho modelo y el nivel de conocimiento del sistema.

3.1.1.2. Identificación y definición del problema

Se parte de una situación problemática que se sustenta en la siguiente idea: existe un *gap* evidente entre la concepción universal de los servicios sociales públicos que promulgan las leyes y el nivel de conocimiento general que la ciudadanía tiene sobre la existencia de estos servicios, su existencia, su utilidad. Consideramos que el conocimiento de los servicios sociales públicos por parte de la ciudadanía puede calificarse de escaso, si entendemos por escaso un conocimiento de este sistema de protección social que se sitúa alrededor del 50 %²⁴ de la población española.

Este es un hecho que se contradice con la idea de que los servicios sociales son universales, que son un derecho ciudadano y que se dirigen por tanto hacia toda la ciudadanía y no únicamente hacia unos sectores o colectivos determinados, aunque sean objeto preferencial de su actuación. Consideramos por tanto que este nivel de conocimiento es escaso y contradictorio para un sistema que se pretende universal, y que

²⁴ Cifra aproximada según los estudios más recientes (Marcuello y Gutiérrez, 2008) a los que ya hemos hecho referencia en el capítulo sobre el estado de la cuestión.

esta situación tiene diversas consecuencias negativas tanto para la ciudadanía como para el propio sistema.

Para la ciudadanía en cuanto a que el desconocimiento reduce notablemente la posibilidad de acceso a un tipo de servicios y prestaciones que, al menos teóricamente, se dirige a ella en su conjunto (y no en parte), desde la idea de que cada individuo puede llegar a necesitar atención social en diversas etapas y momentos de la vida, desde unas necesidades (sociales) que son aceptadas como universales (y que no se limitan a necesidades económicas o a situaciones de dependencia).

Para el sistema, porque siendo tan poco conocido/reconocido se hace complicado que se pueda demandar su mejora o perfeccionamiento por parte de la sociedad y que pueda crecer y consolidarse, como ocurre con otros sistemas de protección social (en el sentido de que es difícil demandar la mejora de aquello que no se conoce y no se utiliza, y que no se sabe para qué sirve).

Partimos de una premisa inicial —que luego la investigación puede llegar a invalidar—, y es la idea de que los servicios sociales públicos no se están comunicando de manera eficaz de acuerdo con sus propios fines, entendiendo por eficacia lo que el Diccionario de Lengua Española de la Real Academia de la Lengua (2001) entiende como tal: “la capacidad de lograr el efecto que se desea o espera”. Desde esta idea, consideramos que el efecto que debería perseguir la difusión de un sistema que se pretende universal sería el de llegar al conjunto de los ciudadanos, independientemente de que haya determinados sectores o colectivos que necesitasen de un mayor esfuerzo comunicativo. Y partimos, como venimos diciendo, de la premisa de que esto no está sucediendo. Esto nos hace plantear la siguiente cuestión ¿Acaso no se está deseando lograr ese efecto?

El establecimiento de esta premisa tuvo su base a partir de una serie de conversaciones informales previas al inicio de la investigación, realizadas con diversas personas, algunas de ellas vinculadas a los servicios sociales de una u otra forma y otras completamente ajenas a ellos. Las respuestas que surgían en dichas conversaciones cuando se les planteaba a estos interlocutores la pregunta genérica *¿Cómo se comunican los servicios sociales?* fueron variadas pero con un marcado carácter negativo. Las vemos reflejadas en la página siguiente en el gráfico n.º 24:

3.1. Planteamiento general de la investigación

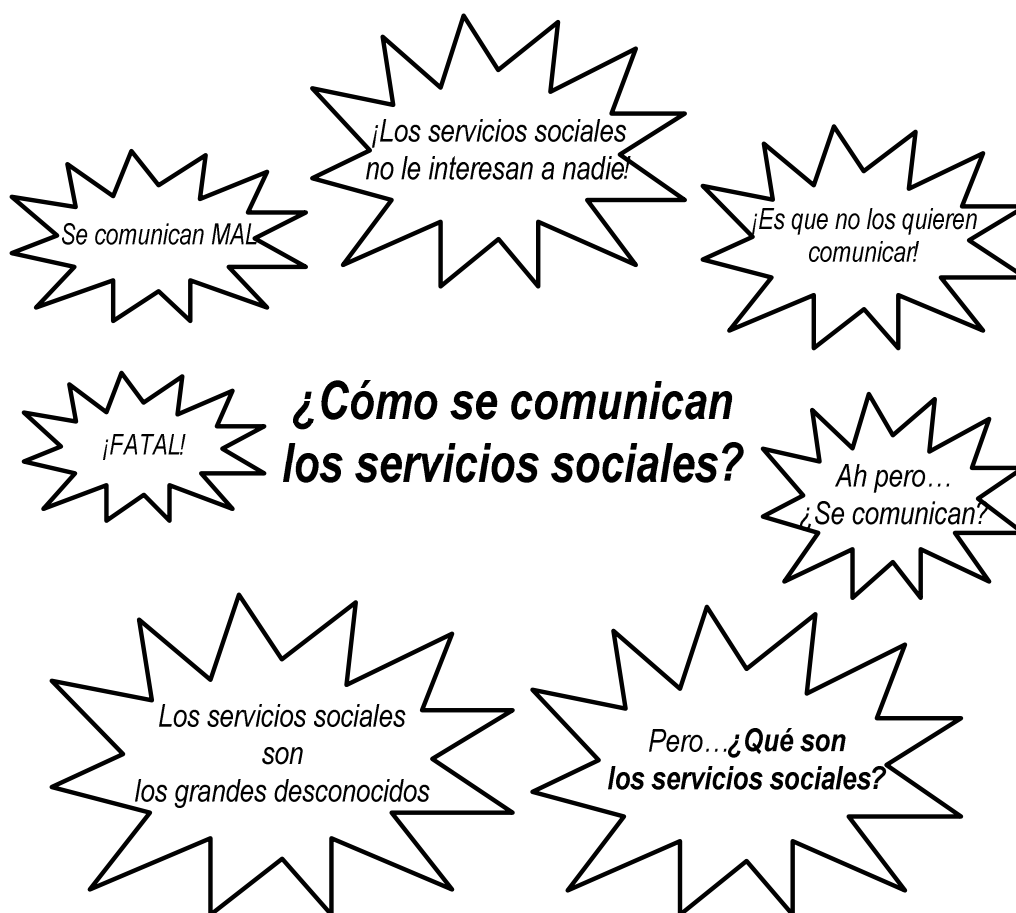


Gráfico n.º 24: ¿Cómo se comunican los servicios sociales?
Fuente: Elaboración propia.

Acto seguido se les planteaba una segunda cuestión orientada hacia la supuesta ineficacia de esta difusión: *¿Y por qué se comunican así?* Y estas son algunas de las diversas respuestas con que nos encontramos:

- Por una característica propia de estos servicios: el hecho de que no sean servicios para todo el mundo.
- Porque no les interesa a las Administraciones difundirlos (por desinterés, por falta de recursos y medios, por incapacidad de hacer frente a la demanda...).
- Por las características especiales de los usuarios de esos servicios.
- Por una falta de coordinación entre Administraciones.
- Porque la comunicación desde las áreas de servicios sociales o se hace de manera irregular, o se considera algo secundario.

- Porque vivimos en una sociedad en la que no nos importa lo que le pase al otro.

Sin duda aquí ya se anticipaban algunas de las respuestas que ofrece este trabajo.

Los servicios sociales públicos parecen tener un problema de visibilidad y pasar desapercibidos en exceso entre la sociedad. Que la difusión de los servicios sociales públicos deba dirigirse al conjunto de la población puede ser un hecho merecedor de debate, discusión y reflexión. Pero incluso este hecho plantea otras cuestiones colaterales: ¿Está llegando adecuadamente la difusión de estos servicios al conjunto de la población que puede ser objeto de los mismos, sus potenciales usuarios? ¿Quiénes son los potenciales usuarios de los servicios sociales? Los servicios sociales públicos, pese a su carácter universal, ¿se están dirigiendo exclusivamente a unos colectivos determinados, dejando de dirigirse a otros? ¿Qué están haciendo las Administraciones públicas que producen estos servicios para garantizar una adecuada difusión de los mismos?

La respuesta o respuestas a estas cuestiones pueden ubicarse en la propia acción de las Administraciones públicas, y consideramos que el análisis de los procesos comunicativos que hay alrededor de los servicios sociales públicos puede satisfacer plenamente nuestro interés. Al menos, estimamos que es la primera ubicación donde hay que buscar estas respuestas.

Nuestra intención principal, entonces, es la de tratar de responder a estas cuestiones a partir de la observación y el análisis de la manera de difundir y promocionar los servicios sociales que están llevando a cabo en la actualidad las Administraciones públicas, considerando que desde allí, desde donde se toman las decisiones de comunicación, desde donde se configuran los mensajes, las técnicas y los emplazamientos a través de los cuales se informa a los ciudadanos sobre servicios sociales públicos, podemos encontrar una enorme variedad de elementos que nos pueden servir de guía para pensar más profundamente acerca no sólo del proceso general de comunicación de los mismos, sino también de los propios objetivos y fines del sistema.

Muchos de los colectivos que pueden necesitar más de los servicios sociales públicos tienen diversas dificultades para recibir adecuadamente la información que se les dirige, que les atañe, por diversas causas: falta de formación, falta de conocimiento, falta de información, barreras físicas o intelectuales, desconocimiento del idioma, dificultad de acceso a las nuevas tecnologías... Hay un largo camino por recorrer en lo que supone la concienciación e implicación de los poderes públicos, de las empresas y de la sociedad en general para abordar los conflictos y las desigualdades sociales, y en este camino la comunicación está llamada a desempeñar una labor imprescindible.

Por tanto, desde este trabajo pretendemos analizar y comprobar si, desde el punto de vista de la comunicación, las entidades públicas prestadoras de estos servicios están llevando a cabo los esfuerzos pertinentes para revertir esta situación y, en caso contrario, conocer las posibles causas que la provocan.

3.1. *Planteamiento general de la investigación*

A raíz de esta situación problemática y su relación con la actividad comunicativa de esas entidades, surgen otras interesantes preguntas: ¿Los servicios sociales públicos se deben difundir más y mejor? ¿Conceden las entidades públicas la suficiente importancia al factor de la comunicación? ¿Qué valor se le concede a la visibilidad de los servicios sociales públicos? ¿Debe estar limitada la promoción de los servicios sociales a sectores determinados de la población o, por el contrario, ésta debe tener un carácter universal?

Por otra parte, las fuentes documentales consultadas han mostrado una escasez más que notable en cuanto al estudio de la comunicación de los servicios sociales públicos. Lo que lleva a plantear otras cuestiones que han sido poco estudiadas hasta el momento: Estos servicios, ¿requieren de una metodología determinada de promoción? Debido a la naturaleza especial de los servicios sociales, ¿es posible establecer una serie de características que les sean propias a la difusión de estos servicios y que no compartan con la de otros servicios públicos?

Observamos igualmente oportuno esclarecer como paso previo, a la hora de determinar la relación entre el conocimiento del sistema por parte de la ciudadanía y el modelo de difusión que del mismo realizan las instituciones públicas, el fin o los fines principales que tiene la difusión de los servicios sociales públicos, y que tienen que ver con los propios fines del sistema. ¿Es un sistema dirigido al conjunto de la población? ¿Pueden hacer uso de él todos los ciudadanos que lo necesiten? ¿Qué función desempeña (o puede desempeñar) la difusión del sistema respecto a los fines que persigue? Si los servicios sociales se rigen por el principio de universalidad ¿cómo está siendo la comunicación que se hace de estos servicios en relación a dicho principio?

Al plantearnos todos estos interrogantes surge entonces la gran cuestión que se antoja anterior a las demás: ¿Cómo afecta la propia estructura del sistema a la forma de difundir los servicios sociales públicos? Para iniciar nuestro camino hemos considerado que es precisamente la respuesta a esta cuestión la que nos ayudará a comprender el por qué el sistema se difunde desde las Administraciones públicas de una determinada forma y no de otra.

Estamos suponiendo que la forma de comunicar hoy los servicios sociales públicos por parte de las Administraciones públicas podría no estar correspondiendo con el carácter universal que sus leyes promulgan (y que este hecho tiene una poderosa influencia en diversos aspectos relacionados con el conocimiento y el acceso ciudadano a estos servicios, además de influir en la valoración del sistema por parte de esa ciudadanía) Pero estimamos que antes de determinar si esto es así, es menester conocer tanto si la difusión que se está haciendo de los servicios sociales públicos se ajusta a los fines principales de los mismos, como comprender el cómo la estructura del sistema puede influir en esta forma de difusión.

De esta manera, para abordar estas cuestiones, se ha planteado la investigación en torno a dos perspectivas:

En primer lugar, a través de la investigación documental, establecida en el estado de la cuestión, mediante la que se ha explicado la estructura del sistema público de servicios sociales (relacionándola con su dimensión comunicativa) a través de diferentes estudios e investigaciones pertenecientes a diversos ámbitos (las Administraciones públicas, el derecho, el trabajo social, la comunicación, la publicidad...).

En segundo lugar mediante la observación, planteando el objetivo de realizar un diagnóstico que califique el estado actual de la difusión del sistema, (en cuanto al tratamiento y a la importancia que le conceden sus principales emisores, las instituciones públicas), para que, a partir de este diagnóstico, pueda determinarse el cómo estas entidades establecen los fines, quiénes son los públicos, a quienes se dirigen, cuál es la problemática a la que se están enfrentando y cuáles son las técnicas y herramientas para difundir los servicios sociales.

De esta forma, planteamos establecer una relación entre los datos proporcionados por la observación empírica del modelo de comunicación y la concepción actual de la estructura que construye el sistema público de servicios sociales, de manera que pueda definirse cómo es la relación entre el nivel de conocimiento del sistema y el modelo de comunicación empleado.

3.1.1.3. Selección del ámbito y límites generales del trabajo

La difusión de los servicios sociales públicos es, *a priori*, el objeto de estudio del trabajo. Más concretamente, hemos pretendido analizar cómo es el modelo de difusión del sistema público de servicios sociales que llevan a cabo las Administraciones públicas encargadas de su gestión (también de su promoción).

En sí mismo, éste es un objeto de estudio amplio y difícilmente abordable en su conjunto por un sólo investigador. Plantea además la necesidad de reflexionar sobre algunas cuestiones que debe resolver el investigador antes de comenzar el proceso. Por ejemplo, podríamos pensar que existen diferencias de modelos en cuanto a la promoción del sistema entre regiones, esto es, políticas autonómicas de difusión del sistema. También podría ocurrir que la estructura del sistema fuera distinta en cada región. Además, habría que determinar desde qué aspectos de la estructura de un sistema tan complejo se podría observar de forma eficaz ese modelo de difusión, de manera que un único investigador pudiera llevar a cabo el proceso de manera satisfactoria accediendo a datos valiosos en relación con los objetivos propuestos.

Sin embargo, debido a su estructura, el sistema se configura en torno a un grupo de leyes autonómicas que tiene una organización idéntica en el conjunto del Estado. Esa misma legislación hace que la base sobre la que se asientan los servicios sociales de atención primaria (que, junto a los de atención especializada, articulan la oferta de servicios sociales públicos) sea municipal en todo el territorio.

3.1. *Planteamiento general de la investigación*

Esto lo hemos visto al referirnos en el estado de la cuestión al sistema de servicios sociales públicos, observando una regularidad tanto en la organización de este sistema como en sus fines, objetivos y destinatarios. Por ello consideramos que podemos llegar a un conocimiento general de lo que sucede en el sistema a partir del estudio de unos casos particulares. Para seleccionar el ámbito concreto de estudio, hemos tenido como premisa la siguiente afirmación de Sidman (1973: 147): “No es verdad que cuanto mayor es el grupo, mayor es la generalidad de los datos”.

Así pues, a la hora de iniciar el planteamiento metodológico, hemos realizado una selección más concreta acerca del objeto de estudio. Una primera observación nos acerca a un hecho: la difusión de los servicios sociales públicos en España se materializa habitualmente desde las Administraciones autonómicas y las municipales. Pero había que acotar el terreno de forma que la selección de las fuentes de información fuera asequible para el investigador y al mismo tiempo fuese capaz de ofrecer datos significativos capaces de responder a los objetivos de la investigación.

A su vez, la selección de la muestra a estudiar podía hacerse desde diversos puntos de vista en relación a su lugar espacial, una vez elegido el marco espacial principal, los municipios españoles. Se podían escoger, dentro de este marco, ayuntamientos representativos a nivel estatal, o bien por provincias, o bien por comunidades autónomas. Se podía haber elegido también esa muestra en relación a diversas características comunes de esos ayuntamientos (número de habitantes, importancia dentro de las regiones o provincias, abanico de servicios sociales ofrecidos por cada uno de ellos, etc.).

De esta forma, ante la necesidad de realizar una selección de la muestra que respondiera tanto a la exigencia de accesibilidad (en el sentido de la facilidad de acceso a los datos buscados por parte del investigador) como a las de representatividad, calidad, interés y repercusión de la misma para la investigación, se ha optado finalmente por elegir una de las comunidades autónomas que conforman el Estado y, dentro de ella, se ha seleccionado un grupo de servicios sociales determinado, los servicios sociales de atención primaria, uno de los aspectos más importantes del sistema puesto que suponen la puerta de entrada del ciudadano al mismo. Estos servicios son gestionados por ley desde el ámbito municipal —por tanto estamos hablando también de servicios sociales municipales— y su responsabilidad se encuentra localizada en las áreas o departamentos de servicios sociales de las entidades locales.

Así, se optó por realizar el sesgo muestral en base a los siguientes criterios:

- Por un lado, se decidió centrar la investigación en aquellos ayuntamientos a los que la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, obliga a prestar servicios sociales de atención primaria, y que son los ayuntamientos con poblaciones superiores a los 20.000 habitantes.

- Por otro lado, se acotó el conjunto de ayuntamientos a analizar a aquellos de una región determinada, en nuestro caso, los de la Comunidad de Madrid. La Comunidad Autónoma de Madrid ha sido la región elegida dado el domicilio del investigador, y el universo, los 31 municipios mayores de 20.000 habitantes que gestionan por ley los servicios sociales de atención primaria.

Así mismo, y para poder encarar adecuadamente el análisis de la difusión de estos servicios, ha sido necesario delimitar un momento determinado donde el hecho sucede, con el objetivo de poder delimitar así mismo las fuentes de información a nuestro alcance, la duración aproximada de la investigación y los recursos disponibles para llevarla a cabo, tanto humanos como materiales y económicos. El período en el que hemos realizado la recogida de información sobre la difusión de los servicios sociales municipales comenzó en la primavera del año 2009 (cuando se hace un grupo de discusión con técnicos de servicios sociales municipales de la región) y el trabajo de campo sobre la muestra comenzó en febrero de 2010 y finalizó en el mes de junio de 2010. Pero antes, entre el otoño de 2008 y el final del invierno de 2009, se realizaron una serie de entrevistas exploratorias semiestructuradas con diversos perfiles de expertos vinculados a los servicios públicos en general y a los servicios sociales en particular: políticos, técnicos y comunicadores.

De esta forma, para estudiar cómo se difunde el sistema público de servicios sociales ante la ciudadanía, se ha analizado el proceso de comunicación de los servicios sociales municipales a partir de las voces de diversos expertos en materia de servicios sociales, comunicación pública y *marketing* de servicios públicos y de las de un grupo conformado por personal técnico de los servicios sociales municipales, complementando y contrastando la información recogida en este proceso con un cuestionario realizado por responsables municipales de servicios sociales de una muestra de municipios extraída de una determinada región, la Comunidad Autónoma de Madrid, durante el período 2009-2010.

3.1.2. Preguntas de la investigación

Ya hemos planteado toda una serie de cuestiones que nos plantea la situación problemática que hemos expuesto y la posición que adoptamos para abordarla. Pero para encarar de manera práctica la investigación se hace necesario concretar dichas cuestiones. Así, el análisis documental y la observación empírica se han dirigido a responder las cuestiones que hemos identificado como principales y sobre las cuales se plantea la investigación: ¿Cómo influye la forma de difundir los servicios sociales (por parte de las administraciones públicas) en el conocimiento que los ciudadanos tienen de estos servicios? ¿Cómo influye la estructura de sistema en el modelo de difusión actual de los servicios sociales públicos?

3.1. Planteamiento general de la investigación

Reformulando todas estas cuestiones proponemos las siguientes preguntas generales de la investigación:

- *¿Cómo influye la estructura del sistema público de servicios sociales en la forma de difundir los servicios sociales públicos entre los ciudadanos?* (En otras palabras: ¿qué relación tiene la estructura del sistema con la manera de difundir los servicios sociales públicos por parte de las Administraciones públicas?)
- *¿Qué relación existe entre el modelo actual de difusión que se deriva del sistema público de servicios sociales y el nivel de conocimiento que la ciudadanía tiene en la actualidad de este sistema?* (En otras palabras: ¿qué relación existe entre el modelo de difusión que se deriva del sistema público de servicios sociales vigente y el nivel de conocimiento que la ciudadanía tiene sobre el mismo?)

Estas preguntas imponen la necesidad de llevar a cabo un diagnóstico del modelo actual de difusión del sistema público de servicios sociales, la influencia que la estructura del sistema ejerce sobre él y las relaciones que se pueden establecer entre este modelo y el nivel del conocimiento del sistema por parte de la ciudadanía. Lo que, a su vez, nos conduce a plantear las siguientes preguntas particulares:

1. *¿Cómo es el modelo actual de difusión del sistema público de servicios sociales?*
Para contestar a esta pregunta hemos considerado realizar estas actividades: determinar cuáles son los fines y objetivos que las instituciones definen para difundir el sistema; establecer los lugares donde se ubica la responsabilidad del mismo; señalar a los destinatarios de las acciones comunicativas; detallar los instrumentos y técnicas que se utilizan para llevar a cabo estos fines.
2. *¿Cómo determina la estructura del sistema la existencia de un modelo determinado de difusión?*
La respuesta a esta cuestión pasa por las siguientes actividades: detallar las características que definen el sistema público de servicios sociales; definir las relaciones entre esa estructura y el modelo de comunicación que están empleando las instituciones públicas para difundir sus servicios sociales (su influencia en la configuración de las características del modelo que surgen de la cuestión anterior: los fines, los destinatarios de la difusión, las técnicas utilizadas, etc.).
3. *¿Con qué problemas se enfrenta de forma específica la difusión del sistema público de servicios sociales que puedan afectar al nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre esos servicios?*

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Para responder a esta cuestión necesitamos: conocer y detallar los obstáculos que, relacionados con la comunicación, surgen de la cotidianeidad del trabajo diario en la prestación y gestión de los servicios sociales; determinar cuáles de estos obstáculos se vinculan específicamente con la propia naturaleza de los servicios sociales.

4. *¿Qué características del modelo de difusión tienen influencia en el nivel de conocimiento ciudadano?*

La respuesta a esta cuestión pasa por establecer las relaciones entre las características y los obstáculos que se han identificado en las cuestiones anteriores referidos al modelo de difusión y al nivel de conocimiento que la ciudadanía tiene de los servicios sociales públicos.

Interrogándonos sobre estas cuestiones podremos comprobar otros hechos que no están definidos claramente en las mismas pero que surgirán de sus propias respuestas. Por ejemplo, comprobaremos si la comunicación (entendida desde su misión divulgativa o de difusión) de los servicios sociales públicos que llevan a cabo en la actualidad las entidades responsables de su prestación está respondiendo satisfactoriamente al principio de universalidad e igualdad sobre los que se rige el sistema o, si bien, podría estar viéndose influida por la propia configuración actual de esos servicios (lo que supondría que, por tanto, no estaría contribuyendo a elevar el nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre los servicios sociales: su función, su forma de hacer uso de ellos, etc.).

Comprobaremos también si el efecto que ese modelo de comunicación está teniendo en el nivel de conocimiento del sistema por parte de la ciudadanía es el efecto buscado por las instituciones públicas.

Por otra parte, la respuesta a las preguntas de la investigación nos permitirá examinar los problemas específicos que afectan a la difusión de los servicios sociales y que se derivan de la propia naturaleza de estos servicios (de su especificidad como servicios públicos).

Hay otras cuestiones que consideramos que pueden tener respuesta a partir de las preguntas de investigación planteadas: ¿Los servicios sociales públicos se están promocionando de acuerdo a sus fines? ¿De qué manera? ¿Cómo se elaboran los mensajes desde las Administraciones públicas conforme a los servicios que ofrecen? ¿Quiénes los están elaborando? ¿Qué Administraciones promocionan el sistema? ¿Cuáles deberían hacerlo? ¿A qué problemas concretos se enfrentan? ¿Qué importancia real conceden estas Administraciones a la promoción estos servicios entre la ciudadanía? ¿Qué recursos comunicativos y publicitarios utilizan y cuáles dejan de utilizar? ¿Cómo recibe el público esos mensajes y de qué manera esto afecta al uso y a la participación en los servicios sociales? ¿A quienes se está dirigiendo esta comunicación? ¿Debe ir dirigida a todos los ciudadanos o, por el contrario, debe centrarse en una tipología de ciudadanos

3.1. *Planteamiento general de la investigación*

determinada? ¿Se puede afirmar que comunicar servicios sociales suponga comunicar derechos sociales?

Estas son las cuestiones que han servido para elaborar el diseño de la investigación y a las que pretendemos dar respuesta. Consideramos que al enfrentarnos a ellas no solo podremos llevar a cabo este diagnóstico del modelo de comunicación que pretendemos, sino que podremos, además, obtener una interesante visión del propio sistema público de servicios sociales desde el punto de vista de la comunicación. Esto es, observar cómo es el sistema a través del análisis de su comunicación.

Así, varios de los temas que surgen directamente desde las diferentes cuestiones parten específicamente del ámbito de la comunicación, como determinar y conocer el efecto que se espera de la difusión de estos servicios, o detallar las herramientas de comunicación que se utilizan y las que se puedan estar no utilizando, la posibilidad de establecer un tratamiento específico de la difusión de los servicios sociales...

Otros temas en cambio se relacionan con la propia estructura del sistema: el incremento del acceso al sistema por parte de la ciudadanía, la mayor calidad en la prestación de los servicios, una mayor adaptación de esos servicios a los usuarios destinatarios de los mismos o la participación ciudadana.

3.1.3. Objetivos de la investigación

Todos estos planteamientos conducen a expresar tanto los objetivos generales como los diversos objetivos particulares de la investigación.

Los objetivos generales que planteamos son los siguientes:

- 1) Establecer un diagnóstico del modelo actual de difusión que resulta de la estructura del sistema público de servicios sociales.
- 2) Definir las relaciones entre el modelo resultante, la propia estructura del sistema y el nivel de conocimiento de los servicios sociales por parte de los ciudadanos.

El diagnóstico del modelo servirá para determinar el uso que están haciendo las instituciones responsables del funcionamiento del sistema de las diversas técnicas y herramientas de comunicación que tienen a su disposición (es decir, cómo se están empleando los medios de comunicación disponibles en la actualidad), las funciones y los objetivos con los que las están empleando, y si la manera de emplear esta capacidad comunicativa es un elemento que pueda determinar el grado de conocimiento del sistema entre la ciudadanía.

Igualmente se hace necesario determinar cuál es la función o las funciones de la difusión de los servicios sociales, su misión (si es que existe un objetivo, una misión

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

determinada), así como conocer los métodos y herramientas más empleados y los que son susceptibles de emplearse con éxito en estos servicios.

De estos objetivos generales podemos extraer los objetivos particulares de la investigación, que serían los siguientes:

- 1.1. Describir las características principales del modelo actual de difusión de los servicios sociales.
- 1.2. Determinar la relación entre la estructura del sistema y la producción del modelo de difusión de los servicios.
- 2.1. Detallar las características del modelo de difusión resultante que se relacionan con el nivel de conocimiento de los servicios por parte de la ciudadanía.
- 2.2. Detallar la problemática concreta que afecta a la difusión del sistema público de servicios sociales y que obstaculiza el aumento del nivel de conocimiento de los servicios por parte de la ciudadanía.

Para alcanzar estos objetivos se han establecido los siguientes objetivos operativos:

- 1.1.1. Definir las características específicas que le son propias a la difusión de los servicios sociales con respecto a la difusión de otros servicios públicos.
- 1.1.2. Determinar los fines y objetivos de la difusión de los servicios sociales.
- 1.1.3. Determinar los destinatarios a quienes se dirigen las acciones de difusión de los servicios.
- 1.1.4. Ubicar el lugar de decisión de la difusión del sistema (¿dónde se decide qué se comunica, a quién, cuándo, cómo...?).
- 1.1.5. Detallar los contenidos habituales de la difusión del sistema.
- 1.1.6. Detallar los canales y las técnicas utilizadas para difundir el sistema.
- 1.2.1. Definir la relación entre la estructura legislativa del sistema y el modelo de difusión.
- 1.2.2. Definir la relación entre la estructura organizativa del sistema y el modelo de difusión.
- 1.2.3. Definir la relación entre la estructura financiera del sistema y el modelo de difusión.
- 2.1.1. Identificar los rasgos que obstaculizan la difusión de los servicios sociales de atención primaria derivados de la propia estructura del sistema.

3.1. *Planteamiento general de la investigación*

2.1.2. Identificar los rasgos del modelo de difusión empleado que tienen una relación directa con el aumento del nivel de conocimiento del mismo por parte de la ciudadanía.

2.2.1. Describir los elementos fundamentales que están obstaculizando la difusión del sistema entre la ciudadanía y que se derivan de la naturaleza específica de los servicios sociales.

Como observamos, todos estos objetivos implican la necesidad de establecer una descripción de los instrumentos y de los métodos que utilizan las instituciones públicas en la actualidad para difundir los servicios sociales entre los ciudadanos a partir de la estructura vigente del sistema. Parte pues la investigación de un enfoque diagnóstico.

La investigación diagnóstica consiste en la aplicación de la investigación social a un área problemática concreta (a nivel individual, grupal, de organizaciones formales, comunidad, etc.) con el fin de describir, explicar y valorar esa realidad, prediciendo su evolución futura si no se interviene para transformarla.

(Rovere, Allende y Cornejo, 1982: 15-16)

En base a esta afirmación, la adopción de este enfoque se justifica en la necesidad de abordar las siguientes etapas:

- Describir el modelo actual de difusión de los servicios sociales públicos empleado por las entidades responsables de su prestación para promocionar el conocimiento y el uso de dichos servicios.
- Explicar las causas que producen la existencia de ese modelo.
- Valorar cómo es vivida esta situación por los sujetos implicados en la producción del modelo.
- Predecir la posible evolución de esa realidad.

La opción metodológica por la que se ha optado ha sido, por tanto, de tipo exploratorio-descriptiva, basada tanto en la información documental como en la observación y recogida de datos, con un enfoque predominantemente cualitativo. No obstante, también se han recogido y utilizado en el análisis una serie de datos de tipo cuantitativo con una intención descriptiva que sirvan de complemento a los datos cualitativos.

Procedemos seguidamente a presentar las hipótesis que hemos elaborado para situar posteriormente las acciones que corresponden a su validación: en dónde se inscriben, la recolección de los datos, su proceso, su análisis y las conclusiones que se detallan del proceso.

3.1.4. Formulación de hipótesis

El carácter exploratorio de la investigación nos ha hecho considerar como provisionales las hipótesis desde las que hemos partido. Nuestra intención ha sido la de responder con ellas a la situación problemática planteada, y para ello nuestra intención ha sido la de validarlas a través de un proceso de categorización, estructuración y teorización. La validación de las hipótesis que planteamos pretende, como decimos, aportar una respuesta tentativa a esa situación problemática apoyada en los datos obtenidos mediante nuestra observación. Estas hipótesis no serán, por tanto, excluyentes de otras, pero su importancia radicarán en estar basadas en los datos empíricos generados por la investigación.

Para elaborar estas hipótesis provisionales se ha partido del planteamiento anteriormente expuesto: en la actualidad existe un elevado grado de desconocimiento de los servicios sociales públicos por parte de la ciudadanía. El sistema público de servicios sociales es un sistema de protección social basado en los principios de igualdad y de universalidad, y por lo que, *a priori*, es la ciudadanía el objeto de atención de estos servicios. Consideramos que la actividad de difusión que las entidades públicas responsables de este sistema están llevando a cabo tiene una importante relación con este nivel de desconocimiento y, a su vez, que esa actividad comunicativa viene determinada por la propia estructura del sistema.

Así pues, más que plantear si los servicios sociales se están comunicando o no adecuadamente (cuestión cuya respuesta sería objeto, a nuestro juicio, de un alto grado de subjetividad), pretendemos esclarecer si se comunican de acuerdo a sus fines y a sus circunstancias.

Tras la elaboración del estado de la cuestión, en la cual hemos podido profundizar en la configuración del sistema público de servicios sociales español, hemos podido también comprobar cómo el principio de universalidad sobre el que se asientan estos servicios aún no ha visto conseguida su equiparación como derechos reconocidos expresamente por la legislación más que en algunos aspectos. Creemos necesario verificar entonces si este hecho determina también todo el proceso de comunicación de estos servicios (su planteamiento, su elección de públicos, sus objetivos, los recursos que se invierten en su difusión, etc.).

En otras palabras, proponemos examinar cómo la propia estructura del sistema determina el modelo de comunicación empleado por las instituciones públicas y la influencia que puede tener esta forma de difundir el sistema en el grado de conocimiento que la sociedad española tiene de estos servicios. Esto es, comprobar si el tipo de difusión del sistema público de servicios sociales que están llevando a cabo las Administraciones públicas encargadas de su gestión tiene alguna influencia en el nivel actual de conocimiento de los servicios sociales públicos por parte de la ciudadanía. ¿Qué relación puede haber entre el nivel de conocimiento que los ciudadanos tienen del sistema público de servicios sociales y la difusión que las Administraciones públicas están haciendo del mismo? ¿Cómo se origina ese modelo de difusión?

3.1. Planteamiento general de la investigación

El hecho de plantearnos dónde y cómo se origina este modelo de difusión nos hace dirigir nuestra mirada hacia la propia estructura del sistema: ¿Qué relación tiene la estructura del sistema con la manera de difundir los servicios sociales públicos? ¿Cómo influye en el hecho de que se de un modelo determinado de difusión y no otro? Esto nos hace pensar que la propia estructura del sistema, podría estar impidiendo que se pueda llevar a cabo un modelo de difusión diferente. Entonces, la tesis que pretendemos defender es la siguiente: *La estructura actual del sistema público de servicios sociales configura un modelo determinado de difusión de estos servicios —por parte de las Administraciones públicas responsables de dicho sistema— que mantiene o preserva el nivel actual de conocimiento del sistema por parte de la ciudadanía, impidiendo que aumente.*

A partir de esta afirmación, las hipótesis que presentamos seguidamente han sido fruto de una modificación y reelaboración continua a medida que avanzaba el proceso de la investigación e iban apareciendo nuevos datos. Estas hipótesis han surgido de dos tipos de fuente principales: la propia teoría previa, que situaba la investigación y aportaba los elementos a analizar, y la propia observación del fenómeno estudiado. Nuestro propio proceso de investigación ha seguido el modelo propuesto por Luna Castillo para plantear su formulación final: “La hipótesis es una suposición que se propone tentativamente para dar solución a un problema planteado, buscando la relación existente entre las variables y los fenómenos” (1996: 72).

Teniendo en cuenta todas estas cuestiones, y a partir de la situación problemática expuesta, proponemos las siguientes hipótesis generales que han orientado nuestro trabajo:

H.1. *El modelo vigente de difusión del sistema público de servicios sociales por parte de las Administraciones públicas está preservando el actual nivel de conocimiento de estos servicios por parte de la ciudadanía.*

H.2. *El modelo actual de difusión del sistema público de servicios sociales viene determinado por la estructura sobre la que se asienta la organización del sistema.*

De éstas hipótesis generales se ha pasado a la elaboración de las siguientes hipótesis particulares:

h.1.1. *El modelo de difusión actual del sistema público de servicios sociales no responde al principio de universalidad sobre el que se asienta el sistema.*

h.1.2. *La difusión del sistema público de servicios sociales se enfrenta a una problemática propia que afecta de forma específica al nivel de conocimiento de estos servicios entre la ciudadanía.*

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

- h.2.1. *La legislación actual que rige el sistema público de servicios sociales determina el tipo de difusión que las Administraciones responsables de la prestación de estos servicios están llevando a cabo.*
- h.2.2. *La financiación actual que goza el sistema determina el tipo de difusión que llevan a cabo las Administraciones públicas responsables de la prestación de estos servicios.*
- h.2.3. *La estructura organizativo-territorial del sistema público de servicios sociales determina el tipo de difusión que llevan a cabo las Administraciones públicas responsables de la prestación de estos servicios.*

PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

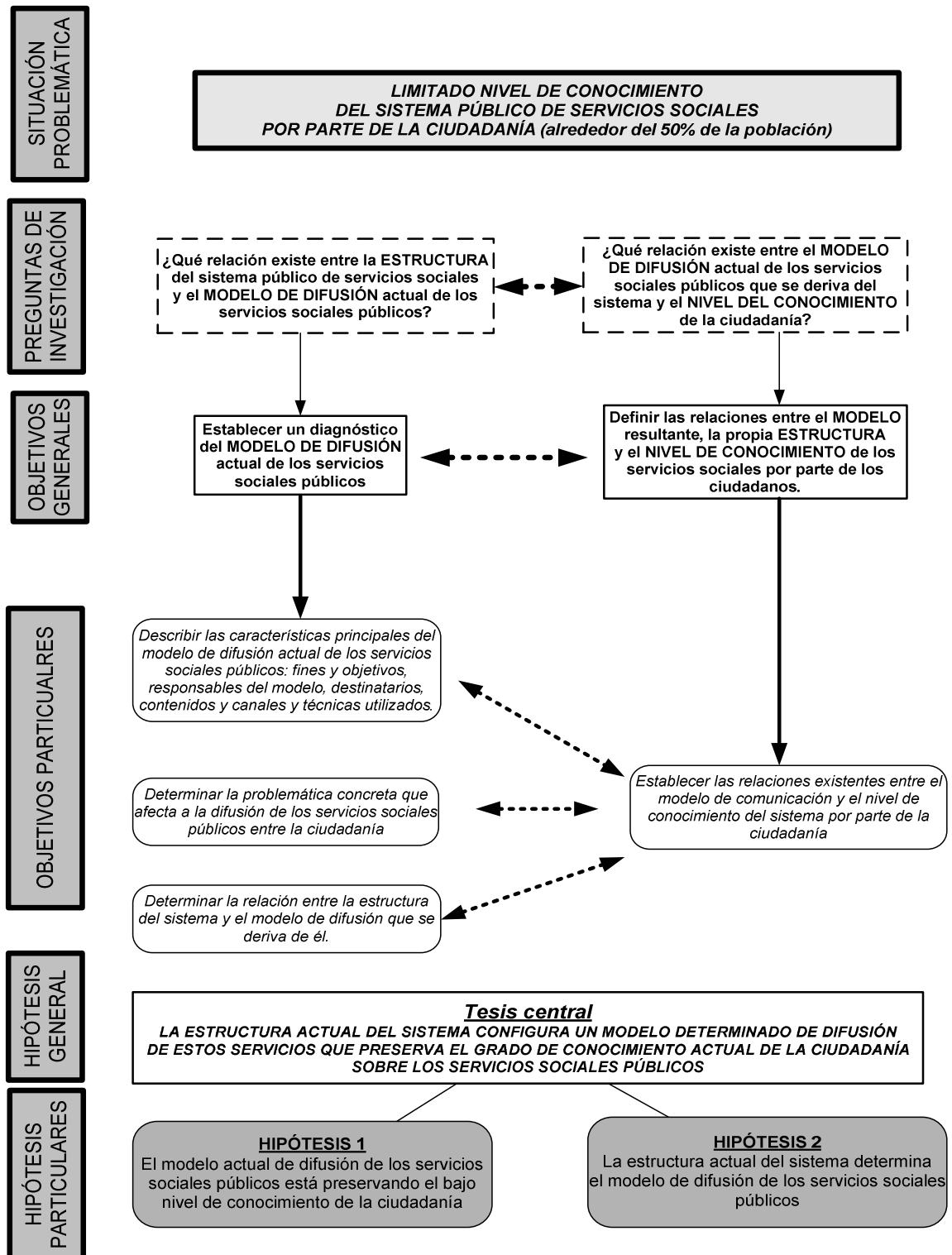


Gráfico n.º 25: Planteamiento general de la investigación.
Fuente: Elaboración propia.

3.1.5. Categorías e indicadores

La necesidad de realizar una observación de un fenómeno determinado como es el sistema público de servicios sociales y su manera de ser difundido entre la ciudadanía nos ha llevado a elegir unas técnicas de recogida de información de naturaleza eminentemente cualitativa que nos ofrecen datos que requieren de un proceso de análisis cualitativo.

Al seleccionar estas técnicas en base a los objetivos perseguidos se ha hecho necesario elaborar un conjunto de categorías e indicadores generales con los que clasificar esta información a partir de su análisis. “Los indicadores son una representación sintética de la realidad, no son la realidad, a la cual intentan representar. Los indicadores, como representación de la realidad, son utilizados en función del interés del observador” (De Gregorio, 2008).

Los indicadores son observaciones empíricas que tratan de sintetizar determinadas características de un fenómeno con fines analíticos o prácticos.

Dadas las características del fenómeno que pretendemos observar (la estructura del sistema público de servicios sociales y los rasgos que caracterizan el modelo de difusión de dicho sistema) y las técnicas metodológicas con las que decidimos iniciar la investigación (entrevistas semiestructuradas y grupo de discusión), hemos optado por elaborar una serie de indicadores de naturaleza cualitativa con fines descriptivos. Para Suárez Olave “los indicadores cualitativos son de gran utilidad cuando la información cuantitativa no está disponible o el atributo estudiado no tiene una naturaleza cuantificable (como es el caso de algunas características de sistemas sociales, culturales o políticos)” (2003: 7).

La decisión de incluir el uso del cuestionario como última técnica de recogida de información (complementaria a la aportada por las otras dos técnicas) nos ha hecho además elaborar una serie de indicadores específicos más adaptados para el propio formato del cuestionario, basados en los indicadores generales que proponemos a continuación, y que nos van a proporcionar una serie de datos cuantitativos

Para tratar de establecer las relaciones descriptivas que planteamos con las hipótesis, vamos a definir seguidamente las categorías que pretendemos analizar y sus respectivos indicadores.

Hemos definido dos grandes categorías vinculadas con las dimensiones que nos interesa analizar:

- *La estructura actual del sistema público de servicios sociales.* Esta categoría pretende reunir una serie de indicadores que sirvan para explicar la ordenación actual del sistema, centrándose en tres ejes principales: la legislación del sistema y las estructuras organizativa y financiera que se derivan de ella.

3.1. Planteamiento general de la investigación

- *El modelo actual de difusión de este sistema empleado por las Administraciones públicas.* En esta categoría se definen una serie de indicadores que tienen por objetivo definir las características principales del modelo a partir del análisis de sus objetivos de comunicación, sus técnicas y herramientas, sus responsables, las diversas problemáticas que afectan en la actualidad a la difusión del sistema y la determinan, y el resultado que se obtiene de la interrelación de estos elementos.

A partir de estas categorías planteamos lo que vamos a tomar como los indicadores generales de la investigación, que van a dotar de contenido a estas categorías y que van a permitirnos verificar o desmentir las hipótesis planteadas. Estos indicadores han sido los siguientes:

** Estructura actual del sistema público de servicios sociales*

- *Estructura legislativa del sistema:* Pretende describir las leyes sobre las que se asienta el sistema y su influencia en la naturaleza del mismo.
- *Estructura organizativa del sistema que se deriva de la legislación:* Pretende detallar la forma en la que las Administraciones públicas están organizadas para ofrecer una red de servicios sociales públicos a la ciudadanía.
- *Estructura financiera del sistema:* Persigue determinar la forma de financiarse el sistema derivada de la legislación y de la estructura organizativa del mismo.

** El modelo actual de difusión del sistema empleado por las Administraciones públicas*

- *Fines y enfoques actuales de la difusión de los servicios sociales públicos por parte de las Administraciones:* Pretende observar y definir los objetivos que establecen las Administraciones públicas a la hora de difundir los servicios sociales y los públicos hacia quienes dirigen esa difusión.
- *Responsabilidad u origen de la difusión del sistema en las instituciones públicas:* Pretende observar la ubicación de la responsabilidad de la difusión de los servicios en las instituciones prestadoras de servicios sociales públicos, es decir, quién decide los contenidos, las técnicas, el enfoque de la difusión, etc.
- *Técnicas y emplazamientos específicos de comunicación y publicidad aplicables a los servicios sociales de atención primaria:* Pretende observar y describir las técnicas de comunicación que se están empleando en la actualidad para difundir los servicios sociales municipales y definir cómo se están empleando.

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

- *Aplicación de la planificación estratégica de la comunicación en la difusión de los servicios sociales entre los ciudadanos:* Pretende describir el grado de aplicación de estrategias comunicativas en la difusión de los servicios entre la ciudadanía.
- *Estrategias de marketing de servicios públicos desde el sistema:* Pretende observar si se están empleando estrategias de *marketing* en la promoción del sistema entre la ciudadanía y cómo.
- *Características propias de la comunicación de los servicios sociales:* Pretende describir los rasgos específicos que diferencian la comunicación de servicios sociales de la comunicación de otro tipo de servicios.
- *Problemática que afecta de forma concreta a la difusión del sistema:* Pretende observar y describir los obstáculos que aparecen en el proceso de difusión de los servicios sociales públicos hacia la ciudadanía.

Nuestra intención metodológica es la de, tras llevar a cabo el análisis que se deriva de los indicadores generales que componen dichas categorías y su integración, desvelar las relaciones existentes entre ambas (la *estructura del sistema* y el *modelo de difusión*) y su capacidad de influencia en el nivel actual de conocimiento del sistema por parte de la ciudadanía, describiendo:

- *Los efectos que la estructura actual del sistema tiene en el modelo de difusión empleado por las Administraciones públicas.* Es decir, describiendo la influencia que las estructuras legislativa, organizativa y financiera del sistema tiene en la conformación de una manera determinada de difundir los servicios sociales por parte de las instituciones públicas.
- *Los vínculos entre las características principales del actual modelo de difusión y el nivel de conocimiento.* Describiendo los rasgos que se derivan del modelo de difusión de los servicios sociales que se pueden relacionar con el aumento o descenso del nivel de conocimiento del sistema: cualidades de las técnicas y emplazamientos de promoción y publicidad empleadas, objetivos y enfoques de la difusión, uso de planificación estratégica de la comunicación, importancia concedida a la difusión de los servicios, problemáticas de la difusión que afectan al nivel de conocimiento, empleo del *marketing* de servicios sociales, grado de difusión de los diferentes servicios sociales, importancia concedida a la opinión de los usuarios.

3.2. **Técnicas de investigación y recogida de datos**

3.2.1. **Modelo de investigación**

El estudio de la difusión y promoción de los servicios sociales públicos en nuestro país es reciente y limitado. Exceptuando los estudios y trabajos de algunos autores —García Herrero y Ramírez Navarro (2003), Grande Esteban (2002), Puig i Picart (2003, 2004) o Charroalde (1996)— podemos hablar de un ámbito poco estudiado, objeto de una bibliografía ciertamente limitada.

Debido a este hecho, consideramos que, para encarar adecuadamente el estudio de este fenómeno, se hace necesario establecer, por un lado, un marco previo con todos los factores que intervienen en el proceso de difusión de estos servicios, y realizar, por otro lado, una observación del fenómeno desde un nivel general que ofrezca una perspectiva integral de esta difusión.

Por otra parte, los objetivos de la investigación tienen como fin conocer la estructura y el funcionamiento de un modelo de difusión que no está definido previamente, describiendo así sus principales características a partir del estado de la cuestión y de la observación que se derive de la propia investigación. Por todas estas cuestiones podemos definir esta tesis como una investigación exploratorio-descriptiva.

La investigación sigue un modelo de trabajo de tipo inductivo: a partir del análisis de las dimensiones escogidas y su posterior tratamiento e interpretación, proponemos un conjunto de conclusiones que, desde el análisis de la dimensión comunicativa del sistema público de servicios sociales, puedan servir de aportación para revelar el papel que están desempeñando las Administraciones públicas con respecto al grado de conocimiento que tiene la ciudadanía de los servicios sociales públicos. Este proceso puede servir, además, para conformar una herramienta (incluso una propuesta) metodológica para afrontar el estudio de la comunicación de los servicios sociales.

Por otra parte, esta investigación responde formalmente a un estudio de tipo mixto, debido a que integra técnicas de análisis y recolecciones de datos tanto cualitativas como cuantitativas, si bien el enfoque prioritario es principalmente cualitativo.

La perspectiva desde la que encaramos el fenómeno se ha centrado en conocer la percepción que los actores principales de la prestación de los servicios sociales (a través de sus palabras, significados y experiencias) tienen con respecto al objeto de estudio, para después poder describir lo que venimos denominando como el modelo actual de difusión de los servicios sociales públicos.

El carácter de la investigación, según su nivel de profundidad, es, como decimos, de tipo exploratorio-descriptivo. De tipo exploratorio porque hemos pretendido conocer, descubrir, aproximarnos a un ámbito poco estudiado, poco analizado, con el fin de aumentar el grado de conocimiento hacia el mismo.

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Pero también de tipo descriptivo, puesto que hemos pretendido una fiel representación del fenómeno estudiado a partir de sus características principales, las cuales, transformadas en categorías, han sido analizadas y descritas.

Procediendo a la selección de las técnicas metodológicas de obtención de datos que se han desvelado como las más idóneas para alcanzar los objetivos planteados, el propio carácter diagnóstico y exploratorio de la misma nos ha llevado a adoptar una perspectiva *a priori* cualitativa, debido a la necesidad de llevar a cabo una comprensión estructural de nuestro objeto de estudio y a producir un diagnóstico basado principalmente en atributos.

De cualquier forma, y pese a la primacía de este enfoque, no hemos obviado la necesidad de recurrir igualmente a la obtención de datos cuantitativos, para complementar la expresión del modo en el que se lleva a cabo en la actualidad la difusión del sistema por parte de las instituciones públicas, si bien esos datos responderán a indicadores cuantitativos sencillos (expresados en cantidades y frecuencias) y a algunos indicadores mixtos (presentando unidades de medida numéricos y porcentuales).

Pretendemos que la combinación de ambos enfoques nos permita obtener una serie de datos y evidencias con un elevado nivel de validez y fiabilidad, evidencias con las que contrastar adecuadamente las hipótesis de trabajo y llegar a unas conclusiones finales desde una posición de mayor objetividad.

Consideramos que este tipo de investigación permite presentar un panorama del estado de la difusión ciudadana de los servicios sociales públicos en un determinado momento, sin tener que recurrir a la noción de manipulación, tratándose las categorías de forma individual, de manera que puedan ofrecer una visión global de la situación. Pretendemos por tanto generar nuestros resultados mediante un proceso de generalización inductiva.

Las técnicas de recogida de información que se han seleccionado para recabar los datos del estudio pueden dividirse en dos grandes apartados:

- 1) Información documental, teorías o elementos teóricos, obtenidos de otras investigaciones y estudios, libros, las revistas, los sitios web, etc. consultados.
- 2) Información directa, la que se recaba en el medio donde está sucediendo el fenómeno objeto de estudio, en este caso por medio de los sujetos que protagonizan la elaboración y puesta en marcha de las actividades de difusión y promoción por parte de las entidades prestadoras de servicios sociales públicos (el nivel político, el nivel de coordinación y el nivel técnico).

Estos dos tipos de información se manejarán en conjunto y serán relacionadas entre sí a lo largo de todo el proceso.

Hablamos por tanto de un estudio que combina la investigación documental (la cual se sirve de fuentes de información, como son los resultados obtenidos en los diversos estudios e investigaciones referentes al actual grado de conocimiento de los servicios

sociales por parte de la ciudadanía española) con la investigación directa o de campo, “la que, además de apoyarse en un marco teórico, recurre al lugar donde suceden los hechos o fenómenos” (Luna Castillo, 1996: 58).

El trabajo responde por tanto a un modelo de investigación no experimental, mediante el uso de técnicas no experimentales, ya que no ha pretendido la manipulación intencionada de variables, sino la realización de la observación de los fenómenos ya existentes en su ambiente natural. El objetivo ha sido el de observar una situación ya existente y no provocada ni intervenida de forma intencional por el investigador.

3.2.2. Selección de unidades de análisis, muestras y fuentes de información

El modelo de investigación propuesto presupone encarar la consecución de los objetivos planteados a partir de una necesidad que consideramos prioritaria: conocer cómo los actores más estrechamente vinculados con la elaboración de la difusión de los servicios sociales perciben, trabajan y valoran el hecho comunicativo.

Los servicios sociales de atención primaria, de carácter exclusivamente municipal, al ser los elementos sobre los que se focaliza el estudio, se convierten en la principal unidad de análisis. Sus actores principales son sus responsables políticos y técnicos. Por lo tanto, estos responsables y técnicos pasan a su vez a convertirse en las principales fuentes de información del trabajo. Pero además, sus valoraciones se han complementado con las de una selección de expertos en servicios sociales pertenecientes a las Administraciones central, autonómica y municipal, en la que hemos incluido también a expertos en comunicación pública y *marketing* de servicios sociales.

En su fase cualitativa, la investigación ha hecho uso de dos muestras no probabilísticas distribuidas de la siguiente forma:

- Una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas a expertos en servicios sociales, comunicación social y *marketing* de servicios públicos.
- Un grupo de discusión conformado por técnicos vinculados a servicios sociales municipales de diversos municipios de la Comunidad de Madrid.

En su fase cuantitativa se ha utilizado igualmente una muestra no-probabilística intencionada compuesta por responsables municipales de servicios sociales. Dada la imposibilidad de garantizar la representatividad de la muestra al conjunto de los municipios españoles, la elección del universo contempla la totalidad de las corporaciones de municipios mayores de 20.000 habitantes de la Comunidad de Madrid entre los años 2009 y 2010 (que suman un total de 31 municipios). Y dentro de este universo, los sujetos seleccionados como informantes han sido los responsables de servicios sociales, considerando como responsables a concejales, directores y coordinadores de servicios sociales municipales de esos municipios. Hemos estimado que estas figuras —y no

otras— tienen una visión global de la comunicación de sus servicios sociales perfectamente contextualizada y pueden aportar una información con un alto grado de validez.

Así pues, el estudio se ha centrado básicamente en los *emisores*, los productores de la difusión de los servicios sociales públicos, lo que anticipa también que el trabajo podría tener una complementación lógica en el estudio en profundidad de los efectos de esa comunicación entre los *receptores* de la misma, los usuarios de esos servicios sociales, algo a lo que, por motivos diversos (desde la intención inicial hasta la propia extensión de este trabajo o la duración del proceso de investigación) no se ha dirigido, *a priori* el trabajo (si bien uno de los objetivos del mismo es determinar la relación entre el modelo de difusión actual y el nivel de conocimiento del sistema por parte de los ciudadanos, lo que obviamente, y una vez hayamos podido comprobar esa relación, podremos entender como un efecto de este modelo).

Al tomar como sujetos de la investigación a las entidades prestadoras de servicios sociales públicos (concretamente a las entidades municipales) en su calidad de emisores, pretendemos referirnos a los actores que operan desde esas entidades y que intervienen en la elaboración de esa comunicación: políticos, coordinadores, directores, asesores, comunicadores y técnicos de la intervención social (principalmente trabajadores sociales, educadores y psicólogos, aunque también sociólogos y gestores de entidades sociales) Por lo tanto se está priorizando en las diversas etapas de recogida de la información el punto de vista de los actores. “El punto de mira de las técnicas cualitativas es el sujeto mismo y lo que éste interpreta en un sentido subjetivo. A diferencia de las técnicas cuantitativas que observan o miden los hechos mudos (muertos) de la vida social, las técnicas cualitativas observan todos aquellos hechos que hablan y expresan su viveza” (Del Val Cid y Gutiérrez Brito, 2005: IX).

Las aportaciones finales de la investigación se realizarán, pues, en dos tipos de campos, el de la comunicación (comunicación de servicios públicos, comunicación institucional, comunicación social) y el de la intervención social (servicios sociales en general, servicios sociales públicos en particular).

De cualquier forma, estos actores y expertos no son la única fuente de información del trabajo. El estado de la cuestión que precede a estas páginas ha presentado una visión general de todos los elementos relacionados con el fenómeno, a partir de los diversos marcos de referencia que lo componen y que muestran diferentes cuestiones relacionadas con la comunicación de los servicios sociales públicos: el marco histórico, el marco conceptual, el marco legal, y el marco situacional, todos ellos agrupados en torno a tres grandes temas: la Administración Pública, el sistema público de servicios sociales y la comunicación y el *marketing* de los servicios públicos. Por tanto, hemos considerado la elaboración del estado de la cuestión, que se ha llevado a cabo mediante un proceso continuo de investigación documental, como una fuente más de información acerca del objeto de estudio.

3.3. Técnicas de investigación y recogida de datos

Así mismo, la formulación del problema ha llevado a enlazar el marco en el que situamos nuestro objeto de estudio —la difusión de los servicios sociales públicos— con el análisis de la estadística disponible en nuestro país referente al nivel de conocimiento, por parte de la ciudadanía, de los servicios sociales. Una cuestión que se ha decidido incluir dentro del marco teórico —por haber sido necesario confirmar los datos sobre los que se asienta la situación problemática—, pero que también ha formado parte del trabajo de campo.

3.2.3. Selección de los métodos de recogida de la información

Una vez delimitados los límites temporales del trabajo, su ámbito geográfico, las unidades de análisis y realizada la selección de los informantes, se ha recurrido a la selección de las técnicas de observación más idóneas, en base a esta delimitación del objeto de estudio. Los instrumentos metodológicos de recogida de información, acompañados de sus correspondientes métodos de análisis, han sido los siguientes, utilizados de forma progresiva:

- En primer lugar, la realización de una serie de *entrevistas exploratorias* a expertos en servicios sociales, comunicación pública y *marketing* de servicios.
- En segundo lugar, la conformación de un *grupo de discusión* con técnicos de servicios sociales de diversos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.
- Por último, y tras la recogida de la información obtenida mediante las técnicas anteriores, la realización y envío de un *cuestionario* dirigido a responsables (entendiendo por responsables a los sujetos pertenecientes al nivel de dirección y coordinación de estos servicios, y que engloban a los directores y coordinadores de los mismos) de los servicios sociales de los ayuntamientos seleccionados en la muestra (ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, mayores de 20.000 habitantes).

Para recabar la información, nos hemos guiado por los indicadores de cada categoría. Los indicadores han tenido sus representaciones en las preguntas del cuestionario, las entrevistas y los grupos de discusión. El uso de estas herramientas nos proporciona una información cuantitativa (en el caso de los datos del cuestionario), y una información cualitativa (en el caso de las entrevistas y de los grupos de discusión), con las que abordar los objetivos del trabajo.

Las entrevistas exploratorias han sido dirigidas hacia un elenco heterogéneo de personas relacionadas con el objeto de la investigación. Se ha recurrido a esta técnica de investigación para poder situar de manera más esclarecedora la situación problemática y poder delimitar más claramente el marco teórico desde el cual abordarla, respondiendo así al carácter exploratorio del trabajo.

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

La conformación del grupo de discusión dirigido a técnicos de servicios sociales de municipios de la Comunidad de Madrid, ha sido la técnica seleccionada para producir información desde el ámbito de los trabajadores de los servicios sociales acerca del objeto de estudio. Una información estratégica y contextualizada, dado que los trabajadores de estos servicios protagonizan la traslación de las políticas de servicios sociales a los hechos mismos, la prestación de los servicios. Su contacto con el ciudadano se hace indispensable en el trabajo para abordar adecuadamente la relación entre la comunicación y los servicios sociales. El uso de esta técnica ha tenido además el objetivo de preparar los diferentes ítems con los que elaborar el posterior cuestionario dirigido a responsables de servicios sociales municipales.

Por último, como decimos, se ha optado por la realización de un cuestionario dirigido a responsables de los servicios sociales de los municipios madrileños mayores de 20.000 habitantes. Los motivos de su elección como técnica de investigación en nuestro estudio han sido, en primer lugar, la necesidad de poder establecer, junto con las otras herramientas, un diagnóstico más certero acerca de la situación actual de la comunicación de los servicios sociales municipales en nuestro país a partir de un conjunto de datos de naturaleza cuantitativa que se complementara con la información cualitativa recogida desde las otras técnicas; en segundo lugar, poder obtener la información de los responsables sobre la metodología de comunicación empleada por los servicios sociales, encontrándose estos responsables en una ubicación clave para producir este tipo de información ; y, en tercer lugar, para poder acercarse a la observación, en la medida de lo posible, a los lugares de gestión de los servicios sociales. Hablamos pues de una muestra dirigida, realizada sobre un grupo de sujetos-tipo, y cuyos resultados, *a priori*, sólo podrán ser generalizables a la muestra en sí. Consideramos, no obstante, que los resultados obtenidos aportan un alto grado de claridad a la problemática que estamos abordando.

La elección de estas tres técnicas responde a la posibilidad de obtener con ellas un conjunto de datos y de información muy significativos a través de los cuales abordar con garantías los objetivos del trabajo (proporcionando además una respuesta a las necesidades de tiempo y a los recursos disponibles del investigador). La diversidad de las fuentes de información seleccionadas nos permitirá cruzar los distintos enfoques desde los que abordamos nuestro objeto de investigación para poder objetivar de manera más certera las representaciones obtenidas.

3.2.3.1. Entrevistas exploratorias

Una entrevista es una recopilación de información haciendo sistemáticamente preguntas y escuchando cuidadosamente las respuestas. Se pueden realizar en cualquier lugar, momento y con diferentes individuos o grupos de personas.

3.3. Técnicas de investigación y recogida de datos

Suponen el hablar y escuchar sistemáticamente a las personas porque poseen las experiencias y conocimientos que el investigador quiere estudiar.

(Borsotti, 2006: 46).

Las entrevistas son útiles porque ofrecen acceso indirecto a la información, revelan significados que los individuos le atribuyen a hechos y actitudes; esto es útil para entender lo que las personas piensan sobre el objeto de estudio de la investigación.

En el caso de nuestro trabajo, utilizamos las entrevistas como herramientas exploratorias. La elección de esta técnica ha sido motivada por la necesidad de encontrar pistas de reflexión, sacar a la luz ideas y aclarar conceptos para poder definir más claramente las hipótesis de trabajo. La misión de las entrevistas exploratorias es la de concretar los conocimientos a los que se refiere el problema inicial.

Las entrevistas exploratorias tienen por función sacar a la luz los aspectos del fenómeno a los que el investigador no puede llegar de manera espontánea, y completar las pistas de trabajo sugeridas por sus lecturas. Como regla general, la entrevista exploratoria tendrá entonces una dominante modal, con una consigna del tipo “¿qué representa esto para usted?”, para poder hacer emerger al máximo los universos mentales y simbólicos a partir de los cuales se estructuran las prácticas. La entrevista es el útil predilecto de la fase exploratoria de una investigación en la medida que es en sí misma un proceso exploratorio. Debido a que contienen una posibilidad permanente de desplazamiento del cuestionamiento y permite un proceso de verificación continuo y de reformulación de hipótesis a lo largo de toda la investigación, es particularmente indicado su uso al principio de la misma, cuando las hipótesis de partida no son aún más que incompletas fórmulas. En este aspecto, se opone radicalmente al cuestionario.

(Blanchet y Gotman. 1992: 43)

En la primera fase del trabajo de campo se ha realizado una serie de entrevistas abiertas semiestructuradas a un número determinado de informantes con un nivel elevado de vinculación con los servicios sociales públicos o con la promoción de servicios públicos. El cometido fundamental de estas entrevistas ha sido el de indagar sobre aquellos vectores que posibilitan estructurar el resto de técnicas que complementarán el estudio en las fases siguientes (tanto el grupo de discusión como el cuestionario) y el hecho de que las hayamos elegido para iniciar la investigación proviene, como decimos, de la intención de orientar de manera más certera la misma, así como afinar las hipótesis de trabajo y los objetivos que se pretenden cumplir. “La información producida a través de estas entrevistas exploratorias abiertas sirve de punto de partida para la construcción o diseño de otras prácticas metodológicas” (Del Val Cid y Gutiérrez Brito 2005: 63-64).

Las entrevistas han favorecido una dimensión comprensiva con respecto al sistema público de servicios sociales y su difusión entre la ciudadanía. Con ellas hemos pretendido conocer, además, cuáles son las causas por las que, en opinión de los expertos, el modelo de difusión del sistema puede relacionarse con el nivel de conocimiento ciudadano del mismo y desvelar desde su perspectiva cómo estos informantes

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

se plantean, desde una visión general, las características específicas de esa comunicación desde las instituciones, así como la problemática que pueda afectarle.

¿Con quién resultaba provechoso establecer una entrevista? Como hemos indicado, las entrevistas exploratorias se han llevado a cabo entre un reducido número de informantes con un alto grado de especialización en el ámbito de su trabajo. Nuestro objetivo fue el de seleccionar personas vinculadas a los vectores más importantes de la investigación: los servicios sociales, la comunicación pública y el *marketing* de servicios públicos. Por ello, establecimos la siguiente tabla de perfiles de informantes, con cinco categorías diferenciadas:

Perfiles de las personas entrevistadas
Expertos en servicios sociales con experiencia en el campo de la Administración pública (estatal, autonómica y municipal).
Expertos en servicios sociales provenientes de la empresa privada y del tercer sector.
Técnicos sociales de Ayuntamientos españoles, y/o profesionales trabajando en las áreas municipales de servicios sociales: educadores sociales, psicólogos, animadores socioculturales.
Expertos en comunicación pública con experiencia en el ámbito de la Administración Pública.
Expertos en <i>marketing</i> de servicios públicos.

*Tabla n.º 32: Perfiles de las personas entrevistadas.
Fuente: Elaboración propia.*

Una vez determinados estos perfiles, se realizó una lista inicial de posibles informantes, tomándose como referencia la realización de un número mínimo de dos personas entrevistadas por cada categoría señalada. Tras emprender el proceso de contacto con estas personas, el resultado final de dicho proceso se ha traducido en el listado de los participantes que seguidamente presentamos, compuesto por políticos responsables de servicios sociales en activo, pertenecientes a diversos niveles de la Administración pública y a distintos partidos políticos, políticos históricos vinculados con los servicios sociales, técnicos, trabajadores y educadores sociales, comunicadores y empresarios de servicios sociales:

3.3. Técnicas de investigación y recogida de datos

Listado definitivo de expertos entrevistados	
<i>Informante</i>	<i>Vinculación con los SS</i>
<i>Nicolás Lorite</i>	Director del Observatorio y Grupo de Investigación sobre Migración y Comunicación (MIGRACOM) de la Universidad Autónoma de Barcelona.
<i>Toni Puig i Picart</i>	Comunicador experto en <i>marketing</i> de servicios del Ayuntamiento de Barcelona.
<i>M.ª Patrocinio de las Heras</i>	Ex Directora General de Acción Social del Ministerio de Asuntos Sociales.
<i>Gustavo G.ª Herrero</i>	Director del albergue de transeúntes de Zaragoza y asesor experto en comunicación y servicios sociales.
<i>M.ª del Carmen Pérez Anchuela</i>	D. G. de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
<i>Celia Bañón</i>	Directora de INSEVAL, empresa privada de servicios sociales.
<i>M.ª Jesús Rosado Millán</i>	Profesora de la Universidad Carlos III y Coordinadora de Evaluación del Profesorado Universitario ACAP (Comunidad de Madrid). Experta en cuestiones de calidad de los servicios.
<i>Lucila Corral</i>	Diputada nacional, vocal de distintas comisiones parlamentarias sobre asuntos sociales, drogodependencias y discapacidad. Ex responsable de los servicios sociales del Ayuntamiento de Fuenlabrada.
<i>Montserrat Castanyer</i>	Directora de Intress, empresa privada de servicios sociales.
<i>José Miguel Almansa</i>	Educador social del Ayuntamiento de Fuenlabrada.
<i>Josefa Ríos</i>	Trabajadora Social del Ayuntamiento de Murcia.
<i>Belén Fernández</i>	Concejala de Bienestar Social del Ayuntamiento de Navarredonda-San Mamés (Comunidad de Madrid).
<i>José Luis Fernández Iglesias</i>	Periodista especializado en el ámbito de la discapacidad y presidente de Adimeco (Asociación Nacional de Discapacidad y Medios de Comunicación).

Tabla n.º 33: Listado definitivo de expertos entrevistados.
Fuente: Elaboración propia.

La preparación de las entrevistas llevó a establecer una primera batería de preguntas inicial. Posteriormente se filtró y acortó dicho listado para poder extraer el máximo de información útil para los propósitos de la investigación sin abrumar a los informantes. La procedencia diversa de éstos hizo que no se pudiera llevar a cabo un modelo único de entrevista (como sí ocurriría posteriormente con otra de las herramientas de recogida de información utilizadas, el cuestionario dirigido a los responsables de los servicios sociales municipales), sino que tuvimos que realizar determinadas preguntas comunes a todos ellos y luego algunas específicas atendiendo al

campo de procedencia y a la experiencia de cada informante, además de atender al propio desarrollo de cada entrevista.

Hubo de establecerse así mismo un modo de proceder similar a todas las entrevistas, que fue el siguiente:

- 1) En primer lugar, se estableció un diario de las entrevistas en el que se reflejaron los problemas y las ayudas a la hora de llevarlas a cabo, así como la forma de acceder a los informantes (a través de contactos profesionales, personales e instituciones).
- 2) Se estableció un doble contacto con la persona a la que se pretendía entrevistar, un *e-mail* o carta dirigida al lugar de trabajo, con una antelación de un mes aproximadamente, acompañada de una llamada telefónica.
- 3) Se priorizaron los horarios y lugares más cómodos para la persona entrevistada, respetando sus exigencias.
- 4) Era fundamental que la persona entrevistada tuviera claro el objetivo de la entrevista, motivo por el cual se les explicaban los objetivos del estudio en dos momentos, uno en la primera toma de contacto y otra al inicio de la propia entrevista.
- 5) Las entrevistas exploratorias se grabaron con radiocasete o grabadora digital para proceder posteriormente a su transcripción.
- 6) Todas las entrevistas respondieron a un plan previo que seguiría una guía de entrevistas.
- 7) En la medida de lo posible, se haría uso del denominado *informador relevo*, esto es, que unos informantes condujesen a otros. Así surgió, por ejemplo, la entrevista con el periodista José Luis Fernández Iglesias sugerida a partir de la entrevista con la Directora General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, M.^a del Carmen Pérez Anchuela.
- 8) Las entrevistas responderían a una consigna general (*la comunicación de los servicios sociales*) y la prefiguración de unos ejes temáticos (establecidos en la guía).
- 9) En las entrevistas se favoreció la construcción de un discurso abierto (o descubierto) del entrevistado, dejándole que se expresase libremente y retomando solamente los puntos que no quedasen del todo claros. Es decir, estructurando la interrogación pero sin dirigir el discurso.

Las entrevistas presenciales tuvieron lugar en diferentes emplazamientos en la ciudad de Madrid, que siempre eran elegidos por la persona que iba a ser entrevistada y

3.3. Técnicas de investigación y recogida de datos

que solía coincidir con su lugar de trabajo y con el horario idóneo para ella. Entre los lugares visitados para realizar las entrevistas caben destacar el Congreso de los Diputados, el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid o las sedes de las empresas de servicios sociales Intress e Inseval. Otras entrevistas tuvieron lugar en hoteles, oficinas y domicilios. Dos de las entrevistas se hicieron telefónicamente dado el lugar de trabajo de las personas entrevistadas (Barcelona), y una de ellas fue realizada por *e-mail*. La duración de cada una se estimaba entre los 45 y los 60 minutos.

3.2.3.2. Grupo de discusión

La elección del grupo de discusión como método de observación pretende dar una idea global del alcance y sentido que tiene la utilización del grupo como herramienta para comprender la dimensión simbólica de la realidad social y de las mismas prácticas grupales que forman parte de esa realidad (...) a diferencia de otras técnicas individuales como la encuesta, la utilización del grupo sitúa los objetivos y fines prácticos del investigador en el medio natural donde la gente actúa y forma sus opiniones.

(Del Val Cid y Gutiérrez Brito, 2005: 81-84)

La segunda fase del trabajo de campo ha tenido por objeto la constitución de un grupo de discusión conformado por trabajadores de servicios sociales municipales de la Comunidad de Madrid. La elección de esta técnica ha tenido su fundamento tanto en la necesidad de acercarse a los sujetos que protagonizan cotidianamente y determinan nuestro objeto de estudio, como en el fin de contribuir al diagnóstico de la comunicación de los servicios sociales mediante el posicionamiento de dichos sujetos frente a esta cuestión. “Se trata de recoger una “palabra colectiva”, producida en una interacción de grupo” (Combessie, 2003: 31).

En nuestro caso, un grupo de discusión conformado por profesionales de los servicios sociales públicos aporta la posibilidad de construir un sistema de significados para poder conocer y comprender nuestro objeto en estudio en profundidad y desde la perspectiva de la praxis profesional.

Así, los objetivos perseguidos con la conformación de este grupo han sido:

- Utilizarlo como medio para comprender mejor la realidad cotidiana de los servicios sociales públicos en su relación con la comunicación.
- Utilizarlo como ejercicio de reflexión sobre las prácticas grupales de los profesionales y su inclusión en esa realidad cotidiana.

El grupo puede ser de tipo experimental, reunido expresamente para una circunstancia determinada o en vistas a una discusión que concierne a sus participantes en tanto que grupo dentro de su propia diversidad. No obstante, tiende a constituirse en torno a criterios que aseguran una homogeneidad

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

social suficiente para que la discusión, sus temáticas y su desarrollo pueda referirse a una posición y a una condición social globalmente identificables y diferentes a las de otros grupos de discusión.

(Combessie, 2003: 32)

Basándonos en estas premisas, nuestra intención ha sido la de conformar el grupo con un perfil homogéneo de participantes que pudiera responder a estos objetivos.

Perfil de los participantes en el grupo de discusión
Profesionales de los servicios sociales municipales (trabajadores sociales, mediadores sociales, educadores, psicólogos, sociólogos...) de ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

*Tabla n.º 34: Perfil de los participantes en el grupo de discusión.
Fuente: Elaboración propia.*

Según Ibáñez (1986: 283), “el proceso de investigación mediante grupos de discusión obedece a la estrategia de un sujeto en proceso (de un sujeto que cambia)”. De esta forma el investigador ha entendido la conformación y el desarrollo del grupo y su propia relación en torno a la información que el grupo ha producido.

La realización del grupo de discusión que presentamos en la investigación tuvo lugar el viernes 24 de abril de 2009 en uno de los centros sociales comunitarios más emblemáticos de la Comunidad de Madrid, el Centro Comunitario Casino de la Reina, perteneciente al Ayuntamiento de Madrid. Este centro se ubica en el madrileño barrio de Lavapiés-Rastro, un barrio históricamente humilde que se ha convertido en un significativo lugar de destino de comunidades de inmigrantes de muy diversa procedencia en los últimos quince años.

La selección de esta ubicación estuvo cargada de intencionalidad. Este centro está ubicado en el distrito Centro de Madrid, con una buena conexión con el tren de Cercanías regional. Es un centro municipal de servicios sociales, gestionado por los servicios sociales municipales del Ayuntamiento de Madrid junto con asociaciones de la zona, y muy conocido en el ámbito profesional de los servicios sociales madrileños. Para poder acceder al espacio se siguieron los procedimientos formales de petición, vía carta enviada por *e-mail*, y la dirección del centro aprobó la realización del grupo, cediendo la sala *Iniciativas Sociales* del mismo en la fecha indicada.

Para llevar a cabo el reclutamiento de los participantes en el grupo se realizó, en primer lugar, un contacto con los potenciales participantes que reunían el perfil exigido, mediante la cual solicitó su colaboración a través de diferentes medios y personas. En segundo lugar, se propuso un acuerdo para que aceptasen su participación en los términos que proponía la investigación. Así mismo, el propio centro anunció la celebración de la discusión mediante su agenda en Internet y un cartel en su tablón de

3.3. Técnicas de investigación y recogida de datos

anuncios, y gracias a esta promoción (no pretendida *a priori* por el investigador) acudieron tres participantes.

La composición final del grupo fue de once participantes más el moderador —que fue el propio investigador—. Participantes procedentes de diversos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid y de entidades públicas y privadas en constante relación profesional con los servicios sociales municipales. Diez mujeres y un varón. Tres de las participantes no provenían de los propios servicios sociales municipales, sin embargo su ámbito de trabajo cotidiano estaba especialmente vinculado con la prestación de estos servicios específicos, con los que trabajan de manera estrecha y cotidiana en diversos ayuntamientos madrileños. Esa vinculación hizo que se optara finalmente incluirlas en el grupo. La reunión del grupo tuvo una duración de una hora y media, y fue registrada para su posterior transcripción y análisis mediante una grabadora de vídeo y dos de audio, para lo cual se le pidió al grupo su consentimiento.

La siguiente lista muestra las características de las personas participantes. Bajo el denominador común de la vinculación profesional en activo con los servicios sociales municipales, podemos observar diversas procedencias profesionales y culturales, así como diferencias en cuanto a la experiencia en trabajo con estos servicios, brindando la oportunidad de ofrecer una información contextualizada y a la vez heterogénea:

Características de participantes en el grupo de discusión		
<i>Sexo, edad y lugar de nacimiento</i>	<i>Vinculación con los servicios sociales municipales</i>	<i>Antigüedad en el puesto</i>
Varón, 29 años, Madrid	Educador social, equipo de tratamiento familiar. Servicios sociales del Ayuntamiento de Getafe.	5 años
Mujer, 31 años, Madrid	Trabajadora social de los servicios sociales del Ayuntamiento de Fuenlabrada.	2 años
Mujer, 46 años, Murcia	Gestora de empresa de servicios sociales que trabaja para ayuntamientos de la Comunidad de Madrid (Parla, Valdemoro, Alcalá de Henares, Leganés, Getafe).	3 años, y 17 de experiencia en el ámbito social en Murcia y Madrid
Mujer, 37 años, Madrid	Técnica en la Federación Española de Municipios y Provincias.	4 años
Mujer, 30 años, Madrid	Trabajadora social comunitaria en el centro comunitario de servicios sociales <i>Casino de la Reina</i> del Ayuntamiento de Madrid.	3 años

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

<i>Sexo, edad y lugar de nacimiento</i>	<i>Vinculación con los servicios sociales municipales</i>	<i>Antigüedad en el puesto</i>
Mujer, 31 años, Madrid	Samur Social del Ayuntamiento de Madrid.	2 meses y 4 años de experiencia en los servicios sociales
Mujer, 43 años, Madrid	Samur Social del Ayuntamiento de Madrid.	20 años
Mujer, 30 años, Madrid	Animadora sociocultural de centros de mayores municipales del Ayuntamiento de Madrid.	3 años y medio
Mujer, 46 años, Lima (Perú).	Mediación intercultural del Ayuntamiento de Madrid.	8 años
Mujer, 44 años, Madrid	Coordinación en entidad privada (asociación) de servicios sociales en municipios del sur de la Comunidad de Madrid.	24 años
Mujer, 32 años, Madrid	Coordinación con servicios sociales y participación en Mesas distritales de diferentes municipios madrileños (Leganés, Madrid, Rivas) desde diferentes asociaciones.	6 años

*Tabla n.º 35: Características de participantes en el grupo de discusión.
Fuente: Elaboración propia.*

3.2.3.3. Cuestionario

La elección del cuestionario como técnica de recogida de información ha tenido su fundamento en la necesidad de poder contar con un conjunto de datos de naturaleza cuantitativa que sirviera para, complementando los datos cualitativos surgidos desde las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión, poder ofrecer una visión más completa de la manera de difundir los servicios sociales municipales por parte de las instituciones (proporcionando a la investigación una mayor extensión y contribuyendo a verificar estadísticamente hasta qué punto podrían generalizarse las informaciones recogidas previamente mediante las técnicas anteriores) y ofreciera una mayor validez y fiabilidad a la investigación. “Un cuestionario es un sistema de preguntas que tiene como finalidad obtener datos para una investigación, y no puede ser estudiado como algo aislado” (Pardinas, 1969: 52).

No obstante, el uso del cuestionario ha tenido inicialmente una finalidad exploratoria, utilizándolo como herramienta con la que profundizar en las características del modelo de difusión actual del sistema público de servicios sociales y no el de

3.3. Técnicas de investigación y recogida de datos

generalizar, dado el reducido el tamaño de la muestra (estamos hablando de un universo de treinta y un municipios mayores de 20.000 habitantes, de los cuáles veinte han conformado la muestra final).

Por otro lado, la selección de los informantes en esta técnica (responsables directos de servicios sociales municipales de una muestra de municipios de la Comunidad de Madrid) ofrecía una ventaja adicional, consistente en proporcionar al investigador la posibilidad de acercarse *in situ* a los lugares donde se pone en marcha la difusión de los servicios sociales de atención primaria: los Centros de Servicios Sociales municipales o las propias áreas o departamentos de servicios sociales.

Para la elaboración del cuestionario, se ha recurrido al modelo ofrecido por Blaxter, Hughes y Tight (1996: 216-220) en cuanto a las maneras de formular las preguntas y obtener la información adecuada a nuestros propósitos: en él se han incluido preguntas abiertas y cerradas (dentro de éstas últimas, se han realizado preguntas dicotómicas y preguntas categóricas de elección múltiple, de respuesta múltiple y de escala), preguntas todas ellas ordenadas lógica y jerárquicamente y realizadas de forma que pudieran ofrecer información cuantificable y susceptible de ser analizada, en estrecha relación con las hipótesis y con los objetivos de la investigación. A este respecto, Thomson (1980) precisa que “la clásica encuesta por cuestionario depende de la eficacia y la pertinencia de las cuestiones elegidas en función de las hipótesis planteadas al inicio de la investigación”.

Como decíamos, la elección del cuestionario como herramienta metodológica ha respondido a la posibilidad de obtener una serie de datos complementarios a los que resulten de las entrevistas exploratorias y del grupo de discusión, que incrementen los resultados obtenidos a través de éstas —al provenir de las propias instituciones y de personas que son responsables de la gestión de los servicios sociales de sus municipios—. A nivel específico, se ha pretendido que este cuestionario sea eficaz para ofrecer una serie de datos relevantes que sirvan para caracterizar el modelo de difusión que emplean las entidades municipales madrileñas para promocionar el sistema a través, en este caso, de información cuantificable y susceptible de ser analizada estadísticamente. Estos datos se analizarán pregunta por pregunta aplicándose para hacerlo pruebas estadísticas.

El uso del cuestionario como herramienta y el universo seleccionado ha pretendido procurar una mejor adecuación de la propia proyección del observador con respecto al estudio de la difusión y promoción de los servicios sociales públicos, ya que ha supuesto como decimos, en muchos casos, un desplazamiento al lugar físico donde se crean y se gestionan los servicios sociales municipales.

Por otro lado, a la hora de abordar los encuentros con las personas receptoras del cuestionario en los ayuntamientos, se hubo de abordar la cuestión de quién, dentro de los departamentos municipales de servicios sociales, debía contestar ese cuestionario, ya que no es lo mismo la opinión que sobre el mismo tema puede tener una persona que ostente un cargo técnico de responsabilidad que aquella que ostente un cargo menor o la

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

de un cargo político. Finalmente, con la expresión *responsables* hemos incluido a tres tipos de cargos: concejales, coordinadores de área y directores de área.

A este respecto hemos considerado que los cuestionarios contestados, al responder a una petición previa de carácter oficial que se hará llegar al ayuntamiento por los medios oficiales, dirigida expresamente a los responsables directos de las áreas de servicios sociales, supondrán también unas respuestas oficiales de quienes los propios ayuntamientos consideren que son sus responsables de los servicios, es decir que se considerarán como las respuestas de los propios ayuntamientos (concretamente de las áreas de servicios sociales o de bienestar social de esos ayuntamientos) a las preguntas del cuestionario.

Características del cuestionario a responsables de servicios sociales municipales	
<i>Universo</i>	Responsables de servicios sociales de los 31 municipios españoles mayores de 20.000 habitantes (concejales, directores y coordinadores de área)
<i>Población muestreada</i>	Los responsables de servicios sociales de los ayuntamientos españoles que son objeto de estudio de esta investigación
<i>Modo de recogida de información</i>	Cuestionario realizado en persona, a través de Internet o por teléfono
<i>Trabajo de campo</i>	Adolfo Baltar
<i>Número de cuestiones</i>	23
<i>Tipo de cuestiones</i>	Preguntas abiertas, preguntas cerradas o dicotómicas, preguntas con respuesta en abanico, preguntas de estimación y preguntas de final abierto
<i>Período de proceso de recogida de la información</i>	Abril-julio de 2010

Tabla n.º 36: Características del cuestionario a responsables de los servicios sociales municipales.
Fuente: Elaboración propia.

El diseño del cuestionario se estructuró para facilitar su codificación (es decir, se clasificó y tabuló para extraer su información), en base a los bloques anteriormente mencionados, aprovechando la tipología de cuestiones surgida en torno a las categorías e indicadores de la investigación, tanto en el contenido como en el vocabulario y en la secuencia de las preguntas, debidamente estructuradas.

El cuestionario finalmente elaborado se ha compuesto de 23 preguntas referidas a dos de las categorías centrales de la investigación, la referida a la descripción de las características del modelo de difusión de los servicios y la referida a su problemática específica. Como explicamos más adelante, la elaboración de las preguntas del cuestionario pasó por la discusión oral con cinco expertos. Estas preguntas se han dispuesto en el cuestionario en torno tres tópicos o bloques temáticos referidos a:

3.3. Técnicas de investigación y recogida de datos

- a) Las características de la forma de difundir en la actualidad los servicios sociales municipales (objetivos, destinatarios, problemática, recursos, etc.).
- b) El proceso de elaboración de la difusión de estos servicios (responsabilidad de la planificación, uso de estrategias, técnicas utilizadas, métodos de evaluación, aplicación de métodos de *marketing* y publicidad).
- c) La comunicación global de las áreas de servicios sociales (interna, externa e interorganizativa).

Mediante la elección de estos tópicos se ha pretendido obtener una serie de datos que dibujen una visión global del proceso de comunicación de los servicios sociales, a partir de aquella que se ha ido configurando anteriormente a partir de las entrevistas exploratorias y del grupo de expertos.

Matriz de datos del cuestionario		
Indicador	Pregunta	Código
Objetivos de la difusión	1. ¿Cuáles son los objetivos prioritarios de la difusión de los servicios sociales municipales en el municipio en la actualidad?	1. Lista de objetivos posibles elaborada a partir del marco teórico, las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión.
Destinatarios de la difusión	2. ¿Cuáles son los destinatarios principales de las acciones de comunicación de los servicios sociales municipales del municipio?	1. Lista de destinatarios posibles elaborada a partir del marco teórico, las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión.
	2b. Alcance de la difusión	1. Mucho 2. Bastante 3. Poco 4. Nada
Influencia del plan de comunicación del Ayuntamiento	3. ¿El plan de comunicación global del Ayuntamiento determina la forma de comunicar los servicios sociales municipales?	1. Sí 2. No
Importancia concedida por el Ayuntamiento a la difusión de los servicios sociales	4. ¿Qué importancia se le concede a la difusión en la estrategia de prestación de los servicios sociales de su municipio?	1. Mucha importancia 2. Importancia media 3. Poca importancia 4. Ninguna importancia
Planteamiento estratégico de la difusión de los servicios sociales	5. ¿Hay un planteamiento estratégico global de la comunicación claramente determinado?	1. Totalmente 2. Parcialmente 3. No responde a ningún planteamiento 4. Ns/Nc
	6. ¿Hay un planteamiento previo de los objetivos, técnicas, medios, espacios, tiempos y evaluación?	1. Siempre 2. Muchas veces 3. A veces 4. Pocas veces 5. Nunca
Lugar de decisión de la difusión	7. ¿Dónde se origina la planificación que se hace de la comunicación de los servicios sociales municipales hacia la ciudadanía del municipio?	1. Lista de posibles responsables elaborada a partir del marco teórico, las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión.

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Matriz de datos del cuestionario		
Indicador	Pregunta	Código
	8. ¿Qué tipo de metodología de difusión se emplea en la difusión de los servicios sociales municipales?	1. Lista de metodologías elaborada a partir del marco teórico, las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión.
	8b. ¿Quién decide los contenidos de los mensajes?	1. Lista de posibles responsables elaborada a partir del marco teórico, las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión.
Contenidos de la difusión	9. ¿Cuáles son los contenidos generales más frecuentes?	1. Lista de posibles contenidos elaborada a partir del marco teórico, las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión.
	10. ¿Cuál es el grado de adecuación de los contenidos respecto al público al que se dirigen, a la imagen y a la realidad de los servicios ofrecidos?	1. Muy de acuerdo 2. De acuerdo 3. En desacuerdo 4. Muy en desacuerdo.
Técnicas y emplazamientos de la comunicación	11. ¿Qué técnicas, medios y soportes de comunicación se utilizan para difundir los servicios sociales municipales y con qué frecuencia?	1. Lista de técnicas, medios y soportes de comunicación elaborada a partir del marco teórico, las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión.
	11b. ¿Cuál es su grado de visibilidad entre la población?	1. Muy alto 2. Alto 3. Bajo 4. Muy bajo
Imagen de los servicios sociales en los medios de comunicación	12. ¿Se adecua la imagen aparecida en los medios de comunicación respecto a la realidad de los servicios?	1. Muy de acuerdo 2. De acuerdo 3. En desacuerdo 4. Muy en desacuerdo
	12b. ¿Los medios de comunicación ofrecen una imagen distorsionada de los servicios sociales?	1. Muy de acuerdo 2. De acuerdo 3. En desacuerdo 4. Muy en desacuerdo
Servicios sociales más difundidos en el municipio	13. ¿Cuáles son los servicios más difundidos? ¿Cuáles los menos? ¿Cuál es su grado de difusión?	1. Lista de servicios sociales elaborada a partir del marco teórico, las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión.
Evaluación de las actividades de difusión de los servicios.	14. ¿Se realiza algún tipo de evaluación posterior acerca del impacto de las acciones de difusión del Centro y sus servicios?	1. Sí/No/Ns. Nc.
Problemática de la comunicación	15. ¿Cuáles son las problemáticas que más afectan a la difusión de los servicios sociales municipales? ¿En qué grado lo hacen?	1. Lista de problemáticas elaborada a partir del marco teórico, las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión.

3.3. Técnicas de investigación y recogida de datos

Matriz de datos del cuestionario		
Indicador	Pregunta	Código
Recogida de la opinión del ciudadano-usuario	16. ¿Se tiene en cuenta la opinión/participación del ciudadano usuario para mejorar el funcionamiento de los servicios?	1. Mucho 2. Bastante 3. Poco 4. Nada
	16b. ¿Qué herramientas se utilizan para recogerlas?	1. Listado de herramientas elaborada a partir del marco teórico, las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión.
Grado de uso del marketing	17. ¿Se emplea a nivel global el <i>marketing</i> en su Ayuntamiento?	1. Sí/No/Ns. Nc.
	18. ¿Qué técnicas de <i>marketing</i> se emplean para difundir los servicios sociales municipales? ¿Con qué frecuencia?	1. Lista de técnicas elaborada a partir del marco teórico, las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión (1. Siempre 2. Muchas veces 3. A veces 4. Pocas veces 5. Nunca).
Comunicación interna	19. ¿El manual de identidad corporativa del Ayuntamiento rige la difusión de los servicios sociales municipales?	1. Siempre 2. Muchas veces 3. A veces 4. Pocas veces 5. No se utiliza
	20. ¿Disponen de alguna política o metodología de comunicación interna, racional, intencionada, en el departamento de servicios sociales?	1. Sí/No.
	21. ¿Qué herramientas de comunicación interna se emplean para difundir los servicios sociales municipales? ¿Con qué frecuencia?	1. Lista de herramientas elaborada a partir del marco teórico, las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión (1. Siempre 2. Muchas veces 3. A veces 4. Pocas veces 5. No se utiliza).
	22a. ¿Hay espacios y momentos específicos para coordinar la comunicación interna?	1. Sí/No
	22b. ¿Hay alguna figura destinada a gestionar la información?	1. Sí/No
Vocación de la comunicación	23. ¿Qué vocación adopta la política de difusión de los servicios sociales municipales?	1. Universalista/Dirigida a sectores concretos/ Ambas 2. ¿Por qué? —Pregunta abierta.

Tabla n.º 37: Matriz de datos del cuestionario.

Fuente: Elaboración propia.

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Una vez decididas las preguntas que conformarían el cuestionario, se procedió a establecer un listado de los ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes de la Comunidad de Madrid (que suman un total de 31 municipios en el año 2010) y a realizar una labor de búsqueda de los nombres de los responsables de sus áreas de servicios sociales y sus datos de contacto.

Con esta información, se elaboró una carta de solicitud de colaboración dirigida a los responsables, exponiendo los objetivos de la investigación, acompañada de otra carta de presentación firmada por el director de la tesis. En esta primera comunicación no se adjuntaba el cuestionario pero se adelantaba la naturaleza de sus cuestiones y la duración estimada de realización.

Inicialmente se enviaron estas cartas vía *e-mail* y se estableció un contacto telefónico una semana después. Desde algunos ayuntamientos se solicitó que el envío de las solicitudes fuera realizado a través de los respectivos registros municipales, para lo cual estas solicitudes fueron enviadas a dichos ayuntamientos mediante correo certificado vía registro municipal —este envío de solicitudes se amplió a los ayuntamientos que a la fecha de ese envío no habían dado ninguna respuesta a la primera solicitud de colaboración—, seguido de una nueva ronda de contactos telefónicos para confirmar la recepción de las cartas a la semana aproximada de este envío. Las respuestas afirmativas dieron pie al inicio del trabajo de campo.

Todo este proceso comenzó en abril de 2010 y finalizó en julio del mismo año, cuando se consideró que tanto el número de responsables que habían realizado el cuestionario era significativo dado el universo de la muestra (veinte ayuntamientos contestaron positivamente frente al total de treinta y uno), como que el resto de ayuntamientos que no habían procurado ninguna respuesta en ese momento habían optado por no participar en la investigación.

Las respuestas del resto de ayuntamientos con los formularios completados vinieron dadas en forma de carta o de *e-mail*, y en el caso del Ayuntamiento de Madrid se solicitó la presencia del investigador para entregárselo en persona.

3.2.4. Validez y fiabilidad de las técnicas

Para determinar la validez y fiabilidad del estudio, se han comparado entre sí los resultados cualitativos obtenidos a partir del análisis de las entrevistas y del grupo de discusión, y se han confrontado con los resultados de naturaleza cuantitativa obtenidos mediante el cuestionario a los responsables de servicios sociales municipales, llevando a cabo un ejercicio de integración del conjunto de las técnicas.

Se juzga la validez de un análisis por el grado en que los resultados que produce son compatibles con otras pruebas u otros testimonios importantes y pertinentes. (...) La validez se comprueba usualmente comparando los resul-

3.3. Técnicas de investigación y recogida de datos

tados obtenidos con el instrumento utilizado por el investigador con los obtenidos por medio de otro instrumento.

(López-Aranguren, 2000: 567)

Para aumentar la validez interna en las entrevistas, se ha reforzado su credibilidad mediante una selección rigurosa de la muestra de las personas informantes, siguiendo una lógica basada en su relación estrecha con los servicios sociales desde su ámbito de experiencia y su aportación en torno a tres ámbitos: el ámbito político, el ámbito técnico y el ámbito comunicativo. Igualmente se ha prestado especial atención al seguimiento del guión preestablecido de las entrevistas para hacer posible la existencia de una relación lógica entre indicadores, categorías y resultados del análisis.

En cuanto a la validez interna del grupo de discusión, se ha considerado la aportación de los participantes a partir de su relación profesional actual (en el momento de la realización del grupo) con los servicios sociales públicos que se ofrecen desde los municipios de la Comunidad de Madrid desde el aspecto puramente técnico o profesional. Así mismo, durante la realización del mismo se prestó especial atención por parte del investigador a que la discusión discurriera en torno a los objetivos planteados en la investigación para poder realizar posteriormente inferencias e interpretaciones correctas en torno a dichos objetivos.

Dada la naturaleza particular de toda investigación cualitativa y la complejidad de las realidades que estudia, no es posible repetir o replicar un estudio en sentido estricto, como se puede hacer en muchas investigaciones experimentales. Debido a ello, la confiabilidad de estos estudios se logra usando otros procedimientos rigurosos y sistemáticos.

(Martínez Miguélez, 2006)

De cualquier forma, el uso de dos herramientas de carácter cualitativo se ha complementado con un cuestionario para tratar de superar sus limitaciones y poder ofrecer un grado adecuado de fiabilidad a la investigación.

No obstante, se han llevado a cabo una serie de estrategias para fortalecer la consistencia de los datos cualitativos en torno a los objetivos del estudio:

- Se ha elaborado *a priori* categorías de análisis de bajo nivel de inferencia, lo más concretas y precisas posibles.
- Se ha contado en todo momento con la colaboración de los sujetos informantes para confirmar la objetividad de las notas y apuntes de campo y aclarar conceptos confusos.
- Se han utilizado medios suficientes para conservar la realidad presenciada en el encuentro con los sujetos informantes, como han sido las grabaciones de audio (en las entrevistas) y de audio y video (en el grupo de discusión).

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

- Se precisó a los sujetos informantes —previamente a la realización del grupo de discusión y de cada una de las entrevistas— el método de participación y la posición asumida por el investigador en el grupo estudiado.
- Se llevó a cabo una identificación clara de todos los informantes antes de comenzar el debate en el grupo de discusión. A los expertos se les informó acerca de qué otros posibles informantes participarían en la investigación y entre los técnicos participantes en el grupo de discusión se hizo previamente una presentación de cada uno (en el análisis de cada uno de los corpus se añade una descripción de todos los sujetos informantes) y se les informó del paso siguiente en el proceso de investigación, el cuestionario a responsables de servicios sociales de ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.
- Para cada una de las técnicas (entrevistas, grupo de discusión y cuestionario) se detalló en el análisis el contexto social en el que las interacciones entre el investigador y los sujetos informantes han tenido lugar.
- Se llevó a cabo un proceso de definición de los diversos conceptos seleccionados en el análisis.
- Se precisaron cuidadosamente —en las diversas fases del análisis— los métodos de recolección de información y de análisis de la forma más detallada posible, de forma que pudiera llevarse a cabo una replicabilidad del estudio que pueda garantizar su objetividad. A este respecto, cada corpus textual ha sido codificado dos veces por el investigador de forma que las categorías reuniesen las siguientes características:
 - a) Exhaustividad y pertinencia: se ha agotado el contenido de la totalidad de los documentos, adaptando el material seleccionado al cuadro teórico elegido.
 - b) Exclusión mutua de las unidades de registro.
 - c) Homogeneidad: la definición de categorías se ha llevado a cabo de acuerdo a un mismo principio de clasificación.
 - d) Productividad: se ha procurado la obtención de un conjunto de categorías suficientemente variado para proporcionar resultados ricos tanto en índices de referencia como en la conformación de nuevas hipótesis.

En cuanto al cuestionario, se ha procurado obtener una validez consensuada a partir del acuerdo entre expertos. Un primer borrador del mismo fue discutido con diferentes expertos a nivel individual: Diana García Corona, profesora del Departamento MIDE de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Complutense, Marina Montoya, Trabajadora Social del Ayuntamiento de Fuenlabrada, Eugenio Estévez, Interventor de la Administración local e investigador, Antonio Luis Hernández, Ex Secretario

3.3. Técnicas de investigación y recogida de datos

General de la Federación española de Municipios y Provincias (FEMP) y Francisco García García, Catedrático de Comunicación Audiovisual de la Universidad Complutense de Madrid y director de la tesis. Fruto de estas discusiones en torno a las preguntas del cuestionario surge el primer borrador del mismo.

Con esta versión, y para estimar la fiabilidad o consistencia de la herramienta, tras obtener las primeras respuestas afirmativas por parte de los primeros responsables, se realizó una prueba piloto del cuestionario *in situ* en la que participaron los ayuntamientos de Móstoles y Alcorcón a través de sus responsables. Esta prueba piloto se hizo para determinar diversos aspectos del cuestionario, tales como la pertinencia y comprensión de sus cuestiones o la duración de su realización. Tras esta prueba piloto se realizaron unas pequeñas modificaciones sobre el cuestionario original para terminar de perfilar el cuestionario final, que igualmente se probó de nuevo con éxito con las personas responsables de las áreas de servicios sociales de los ayuntamientos de Getafe y Fuenlabrada. A partir de este momento se enviaron los cuestionarios al resto de ayuntamientos.

3.2.5. Proceso de investigación

El procedimiento de la investigación fue el siguiente:

- 1) El inicio de la investigación comenzó con una inmersión personal en el estudio de los servicios sociales público para asentar y comprender los conceptos referidos al objeto de estudio que le eran más ajenos al investigador. La investigación documental iniciaba por tanto todo el proceso de estudio. La construcción del estado de la cuestión, que desempeña un papel determinante en el trabajo, ha sido fruto de un proceso continuo que ha habido que reelaborar y modificar a medida que el trabajo de campo avanzaba y la observación directa iba produciendo nuevas perspectivas que abordar.
- 2) En una primera fase del trabajo de campo, se contactó con diversas personas expertas en servicios sociales, comunicación social y *marketing* de servicios públicos para efectuarles una entrevista semiestructurada de carácter exploratorio en la cual se pretendía, en primer lugar, conocer su opinión con respecto a diferentes dimensiones identificadas previamente por el investigador y, en segundo lugar, hacer resurgir nuevas dimensiones y categorías susceptibles de ser analizadas por su relación con los objetivos de la investigación. Estas personas respondían a tres perfiles: políticos con experiencia contrastada en la gestión de servicios sociales, trabajadores o técnicos de servicios sociales y comunicadores vinculados al ámbito de lo político-social. Finalmente fueron 13 las personas expertas que participaron

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

en las entrevistas: 4 personas expertas en el ámbito político vinculado a los servicios sociales, 5 personas expertas en el ámbito de la comunicación social y el *marketing* de los servicios públicos y 4 personas de perfil técnico vinculadas a la prestación de los servicios sociales públicos.

- 3) Posteriormente se llevó a cabo un análisis de contenido del conjunto de las entrevistas mediante la técnica del análisis cualitativo asistido por ordenador, utilizando el *software* especializado del programa Maxqda2007. A partir de este análisis se definió una primera serie de temas, categorías y subcategorías asociadas al objeto de estudio.
- 4) En el mes de abril de 2009 se llevó a cabo un grupo de discusión conformado por personas de un perfil técnico vinculadas a la prestación de los servicios sociales municipales en el ámbito de la Comunidad de Madrid.
- 5) El siguiente paso fue la elaboración de un análisis a partir de la transcripción del grupo de discusión, que se llevó a cabo igualmente mediante la técnica del análisis cualitativo asistido por ordenador, a través del *software* Maxqda2007. Un análisis cuyos objetivos fueron los de terminar de definir los temas y categorías vinculadas a la situación problemática, conocer la percepción de los trabajadores sobre la difusión de los servicios sociales que prestan y obtener una información que pudiera conducir a la elaboración de un cuestionario que permitiese describir el estado actual de la difusión de los servicios sociales por parte de las entidades locales.
- 6) A partir de la información obtenida mediante el análisis de las entrevistas semiestructuradas y del grupo de discusión, se elaboró un instrumento dirigido a responsables de servicios sociales de municipios de la Comunidad de Madrid, compuesto por diversos ítems extraídos de las categorías de los diversos temas.
- 7) El cuestionario se aplicó en una muestra piloto a dos municipios que se prestaron a participar para corroborar la confiabilidad del instrumento.
- 8) Corroborada la confiabilidad del instrumento, se aplicó a la muestra definitiva al conjunto de los municipios, a los que se contactó por diversos medios a través de los datos de contacto facilitados por los sitios web municipales. El cuestionario se llevó a cabo entre los meses de marzo y junio de 2010.
- 9) La información obtenida se ingresó y procesó mediante un análisis estadístico descriptivo a través de los programas informáticos Excel y EZAnalyze recogiendo medidas tales como las frecuencias, estadísticas descriptivas y porcentajes y llevando a cabo la prueba de chi cuadrado para conocer la relación entre diversos conceptos e indicadores analizados.

3.3. Métodos de análisis e interpretación de la información

- 10) Por último, para poder realizar una interpretación de los datos obtenidos en el conjunto de las herramientas, se efectuó una integración de los mismos que recogiese todo el trabajo de campo, con la intención de obtener un nuevo corpus que, a modo de resumen, reflejase de forma coherente los resultados de la investigación.

3.3. Métodos de análisis e interpretación de la información

Los objetivos de diferentes tipos de investigaciones son normalmente diferentes; de igual manera que tiene que serlo el tipo de análisis a realizar con los datos de cada investigación.

(Alvira Martín y Blanco Moreno, 1986: 485)

Quedando entonces determinados los métodos de recogida de la información, y que recogemos en la siguiente tabla, la cuestión siguiente a determinar es el cómo analizar e interpretar los datos obtenidos a través de estos medios.

Métodos de recogida de información utilizados en la investigación		
1.º Entrevistas exploratorias	2.º Grupo de discusión	3.º Cuestionario
<i>Universo</i> Expertos en servicios sociales y comunicación.	<i>Universo</i> Técnicos de servicios sociales, responsables de servicios sociales en distintos ámbitos.	<i>Universo</i> Los municipios de la Comunidad de Madrid mayores de 20.000 habitantes (31 en el periodo en el que se realizó el trabajo de campo).
<i>Población</i> Expertos en servicios sociales de diversos ámbitos: (Administraciones públicas, empresas de servicios sociales y entidades prestadoras de estos servicios sin ánimo de lucro), expertos en comunicación de políticas públicas y <i>marketing</i> de servicios públicos.	<i>Población</i> Técnicos de servicios sociales pertenecientes a ayuntamientos de toda España (trabajadores sociales, educadores, psicólogos, mediadores interculturales, etc.) responsables de empresas privadas de servicios sociales, responsables de organizaciones sin ánimo de lucro.	<i>Población</i> Responsables de las áreas de servicios sociales de los municipios del universo.
<i>Muestra</i> 13 entrevistas realizadas a expertos en servicios sociales, comunicación social y <i>marketing</i> de servicios públicos.	<i>Muestra</i> Un grupo de discusión conformado por 11 técnicos vinculados con los Servicios Sociales Municipales.	<i>Muestra</i> 20 responsables de servicios sociales de Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid que respondieron afirmativamente a la solicitud de responder un cuestionario.

Tabla n.º 38: Métodos de recogida de información utilizados en la investigación.
Fuente: Elaboración propia.

Los diferentes métodos expuestos de recogida de la información nos anticipan la obtención de una producción de información de naturaleza cualitativa (obtenida a partir de las entrevistas exploratorias y del grupo de discusión) y de unos datos de naturaleza cuantitativa (obtenidos a partir del cuestionario). Por tanto se hace necesario efectuar un análisis de tipo cualitativo de la información obtenida por los dos primeros métodos y de un análisis de tipo cuantitativo de los datos producidos por el cuestionario.

Este proceso implica también una interpretación de la información obtenida que plantee las cuestiones recogidas en el marco teórico y en el planteamiento de la investigación. En este análisis se tratará de no perder de vista la formulación de las hipótesis, para su comprobación, y poder ofrecer respuestas a la situación problemática planteada.

Para llevar a cabo esta interpretación, una vez analizados (de forma independiente) el conjunto los datos, se representan cuadros gráficos o relaciones de datos para que, tomándolos como base, se pueda realizar la integración de los mismos.

3.3.1. El análisis de los datos cualitativos

La investigación ha situado su foco de atención en los actores que, representando a las Administraciones públicas, participan de la difusión de los servicios sociales hacia la ciudadanía en su calidad de productores de dichos servicios. Ha dado pues prioridad al punto de vista de unos informantes determinados que tienen en común una estrecha vinculación con la producción de los servicios sociales públicos y que desempeñan un papel primordial en la producción del proceso de difusión de la oferta pública de servicios y prestaciones sociales a la ciudadanía: políticos, profesionales técnicos, comunicadores y responsables de instituciones vinculadas a la prestación de los servicios sociales públicos.

Como venimos de explicar, para recabar la información de estos puntos de vista, se han seleccionado dos técnicas de recogida de información cualitativa: una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas a 13 expertos (políticos, técnicos, comunicadores y responsables de instituciones privadas de servicios sociales) y un grupo de discusión conformado por profesionales en activo de los servicios sociales vinculados a los servicios sociales municipales.

Dada la naturaleza de los datos obtenidos por ambas técnicas, no cuantificable, a la hora de realizar el análisis de las respuestas de cada unidad informante, éste se ha planteado atendiendo a todos los elementos observables, a fin de detectar posibles lógicas subyacentes en dichas respuestas. Cada informante ha construido un discurso determinado con sus respuestas, y la suma de los discursos ha construido, a su vez, una información nueva, a veces contradictoria (el hecho de elegir categorías diferentes de informantes anticipaba la producción de discursos o comunicaciones cuyos contenidos

3.3. Métodos de análisis e interpretación de la información

podían ser diferentes), lo que nos ha llevado a considerar la propia entrevista como un proceso.

Para llevar a cabo el análisis de ambas técnicas, entrevistas y grupo de discusión, hemos optado por hacer uso de la técnica del análisis cualitativo asistido por ordenador, basada en la denominada *Teoría Fundamentada* (*Grounded Theory*), técnica desarrollada por Glasser y Strauss (1967). Desde esta metodología, tomamos los textos a analizar, fruto de las transcripciones de las entrevistas y del grupo de discusión, como documentos a comprender y como ilustradores de una situación determinada, considerando que la teoría disponible no es suficiente para explicar el planteamiento del problema del que parte nuestra investigación.

Con el uso de esta técnica de análisis, hemos recurrido al *software* para poder comprender el significado contextual existente en el conjunto de los segmentos de ambos corpus que no se han producido en forma de discurso coherente. Así, utilizamos este método de investigación cualitativa para generar teoría basada en los datos y aportar luz a nuestro problema de investigación.

La Teoría Fundamentada utiliza el método inductivo para descubrir teorías, conceptos, hipótesis y proposiciones partiendo directamente de los datos, y no de supuestos *a priori*, de otras investigaciones o de marcos teóricos existentes. Este método no persigue producir teorías formales, sino más bien teorizar sobre problemas muy concretos que podrán adquirir categoría superior en la medida en que se le agreguen nuevos estudios de otras áreas sustanciales o, dicho de otro modo, el investigador no pretenderá probar sus ideas al generar teoría fundamentada, sino sólo demostrar que son plausibles.

(Amezcuza y Gálvez, 2002: 429)

De esta forma, hemos acudido a la *Teoría Fundamentada* para generar conceptos, proposiciones e hipótesis a partir de los datos, y a la inducción analítica para verificarlos. El uso de esta metodología es una forma de acercarse y reflexionar sobre los datos y poderlos conceptualizar, para desarrollar así la teoría que emerge de los mismos. Aunque el análisis de las entrevistas y del grupo de discusión responde a una meta cualitativa, nos hemos apoyado en el *software* como medio para poder gestionar más fácilmente el conjunto de la información textual producida por estas técnicas, así como para poder aplicar determinadas estrategias cuantitativas que mejorasen y clarificasen nuestros esfuerzos interpretativos. Ello ha supuesto definir y codificar las unidades de significado en todos los textos de manera coherente, modificando o desplazando, cuando ha sido necesario, las unidades de significado y sus códigos.

Así pues, la estrategia que hemos empleado para reconstruir sistemas de significado se ha basado en la puesta en marcha en un primer momento de aproximaciones inductivas a las cuestiones relacionadas con nuestro objeto de estudio a partir de las cuales hemos querido generalizar categorías y sus vínculos sistemáticos con segmentos concretos del texto. Los textos producidos tras la transcripción de las entrevistas y del

grupo de discusión se han sometido a un análisis de contenido apoyado el programa computacional Maxqda2007.

Maxqda proporciona herramientas de búsqueda de combinaciones o cadenas de texto y la codificación automática de los resultados de la búsqueda (*autocoding*). Además de ahorrar tiempo y animar análisis más completos, hace que estos sean más sistemáticos (...) estas herramientas de codificación y recuperación suponen un apoyo a la elaboración conceptual y teórica, pues hacen posible la formulación y comprobación de hipótesis.

(Vallés, 2001: 14)

La justificación del uso del análisis asistido por ordenador se ha basado tanto en el ahorro de tiempo necesario para llevar a cabo dicho análisis como en la facultad que el programa proporciona para poder llevar a cabo estrategias de exploración y codificación intuitivas y sistemáticas. Esta decisión ha supuesto también optar por una aproximación de tipo inductiva a los textos que conforman el corpus.

Con respecto a la estructura general del proceso analítico de estas transcripciones, la orientación del análisis hacia las preguntas de investigación nos ha inclinado por efectuar el denominado *Método de Comparación Permanente o Constante* (MCC). Ello ha supuesto utilizar una estrategia de análisis basada en la diferenciación: a partir de la codificación y el establecimiento de categorías generales propias de cada corpus, hemos continuado hacia los detalles particulares. Así, hemos analizado los temas principales planteados y los subtemas surgidos de la lectura analítica, para después apoyarnos en los ejemplos concretos, yendo a los datos de manera constante hasta que hemos considerado que cada categoría quedaba saturada.

La *teoría fundamentada* diferencia tres procesos a realizar durante la codificación (Soler y Fernández, 2010: 211):

- Codificación abierta: *la parte del análisis involucrado en identificar, nombrar, categorizar y describir los fenómenos encontrados en el texto.*
- Codificación axial: *el proceso de relacionar códigos (categorías y propiedades) vía una combinación inductiva y deductiva, reabriendo la búsqueda para validarla o no.*
- Codificación selectiva (o *core categorization*): *se reducen las categorías iniciales y se busca la variable de núcleo o categoría central. A partir de aquí se buscan las relaciones de las diferentes categorías con la denominada variable de núcleo, no descartándose nunca la recogida de nuevos datos.*

Para llevar a cabo esta triple codificación, se han establecido dos tipos de código de cara al análisis:

- Códigos conceptuales, referidos a las preguntas de investigación planteadas, mediante los cuales se llevará a cabo el análisis semántico de los textos.

3.3. Métodos de análisis e interpretación de la información

- Códigos de perfil de los sujetos informantes, ya que su identidad es uno de los fundamentos de la entrevista como método, considerando esa identidad como base de las certezas.

Finalmente, el último elemento del procedimiento de análisis ha sido el de la integración, poniendo en relación las diferentes categorías. Para llevar a cabo esta última fase del proceso, se ha recurrido al uso de memos o anotaciones elaborados a lo largo del proceso de codificación, además de a la elaboración de diagramas o esquemas gráficos.

Por otra parte, se ha trabajado conforme a tres niveles de análisis:

El primer nivel ha sido el de la categorización: conformación de categorías y subcategorías que, tras varias lecturas e interpretaciones, han dado lugar a una tabla que ha permitido una mejor organización del análisis.

El segundo nivel ha sido el de la descripción del corpus: una descripción de las características generales del corpus de las entrevistas basada en datos tales como el recuento de frecuencias de los segmentos codificados y las tendencias que emergieron como más características en el conjunto de los textos. El objetivo de este nivel ha sido el de mostrar algunos de los rasgos básicos del corpus para poder obtener una idea global del mismo. Tiene por tanto una intencionalidad más descriptiva que interpretativa, aunque se utilizará para reforzar el argumento interpretativo. Los datos cuantificables de ambos corpus se han obtenido por medio del programa Maxqda2007.

El tercer nivel ha sido el del análisis semántico del contenido: la descripción del contenido del discurso y la elaboración de un modelo explicativo en base a su relación de los datos con la literatura pertinente. Dada la índole del trabajo, este nivel de análisis ha conducido a definir un discurso de los entrevistados y de los participantes en el grupo en base a su percepción sobre la difusión del sistema (haciendo especial hincapié en los servicios sociales de atención primaria) entre la ciudadanía desde su posición como actores vinculados a las administraciones públicas responsables de su prestación. En este nivel se han rearmado las categorías y subcategorías siguiendo una intencionalidad de comparación-contraste. Ha resultado entonces una nueva integración de categorías y subcategorías al aplicar procedimientos de integración, diferenciación, revisión, en base a la cual se han relacionado entre sí las diversas categorías y se han elaborado los diagramas integradores pertinentes.

Para llevar a cabo este análisis se han realizado tres tareas propias del análisis cualitativo: la reducción de los datos, la disposición y transformación de los datos, y la obtención de resultados y verificación de conclusiones.

La tarea de reducción de datos se ha llevado a cabo mediante:

- a) La separación de las unidades de análisis, por un lado las entrevistas exploratorias y por otro el grupo de discusión. Hablamos por tanto de dos corpus de análisis diferenciados. El conjunto de las entrevistas ha sido

analizado como un único corpus pero se han especificado los diversos ámbitos de especialidad profesional siguiendo un criterio temático.

- b) La identificación y clasificación de los elementos, mediante la categorización y codificación.
- c) El agrupamiento de códigos y categorías.

Para llevar a cabo una disposición ordenada de los datos se ha hecho una síntesis mediante el uso del *software* de análisis cualitativo asistido por ordenador Maxqda2007, con el fin de integrar las categorías trazando redes a partir de los códigos creados apoyándonos en gráficos o diagramas integradores (tal y como los denomina la *Teoría Fundamentada*).

Estos diagramas integradores o esquemas gráficos (elaborados inicialmente mediante las aplicaciones informáticas MAXmapas de Maxqda, CmapTools 5 y presentados finalmente mediante Visio2003) cobran de esta forma una importancia especial en esta fase del análisis, ya que representan gráficamente los códigos y sus relaciones para facilitar la obtención de imágenes rápidas de las ideas que representamos y que favorecerán la inferencia de generalidades y su confrontación con la teoría previa.

La tarea de obtención de resultados y verificación de conclusiones se ha llevado a cabo a partir de esta síntesis, fruto de la cual hemos elaborado un nuevo texto de descripción e interpretación de la información apoyándonos en la agrupación de los segmentos en las diversas categorías resultantes. Este nuevo texto emergente ha construido una explicación del fenómeno a partir de los conceptos construidos en base a los segmentos codificados en cada categoría, para lo cual se ha apoyado en la elaboración de tablas, gráficos, matrices y sistemas de redes.

Así mismo, se han llevado a cabo actividades de recuento y concurrencia de códigos (incluidos en el texto de análisis), así como su comparación y contextualización. Para ello, se ha prestado especial atención en mostrar las intersecciones de códigos resultantes —especialmente ricas de cara a la elaboración de asociaciones interpretativas— para poder representar y explicar las relaciones entre conceptos fruto de las búsquedas analíticas realizadas.

Por último, para terminar de confeccionar y elaborar las conclusiones generales del conjunto del trabajo, se han relacionado los resultados obtenidos en los análisis de ambos corpus con la teoría ya existente sobre el objeto de estudio y se ha efectuado después una operación de integración entre el conjunto global de los datos obtenidos a través de las diversas herramientas metodológicas de la investigación: las entrevistas exploratorias, el grupo de discusión y el cuestionario.

3.3.2. El análisis de los datos cuantitativos

La estadística es una disciplina que nos enseña a organizar los datos recogidos para poder analizar las características de esos datos y después inferir de las muestras tomadas las características de la población investigada.

(Pardinas, 1969: 65)

La herramienta metodológica para la que hemos aplicado el modelo estadístico ha sido un cuestionario de 23 cuestiones dirigido a los responsables de servicios sociales municipales del universo conformado por los 31 ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes de la Comunidad de Madrid. Si bien el tamaño final de la muestra no nos permite generalizar nuestras conclusiones al conjunto de los municipios españoles, sí nos ha permitido, en cambio, profundizar de forma detallada en las características del sistema, lo que junto con la información de tipo cualitativo, de manera que nos ofrezca una información perfectamente contextualizada que justifique nuestra ilación final y la justificación de las conclusiones finales que presentamos.

El objetivo principal del uso del cuestionario en este trabajo ha sido el de obtener una visión de las características principales de la difusión del sistema público de servicios sociales en una región determinada, en un momento determinado, a través de la observación de la difusión de los servicios sociales municipales, tal y como la ven los responsables de esos servicios desde los diferentes ayuntamientos participantes en la investigación. Lo descriptivo está relacionado con las características "de", por tanto un análisis estadístico descriptivo es aquel que se aplica con el fin de obtener información relacionada con las características del objeto de estudio. Por tanto, perseguimos obtener una descripción de esta difusión y acudimos para ello a la estadística descriptiva.

Tras la tabulación del conjunto de los datos a través del cuestionario en torno a los diversos indicadores, el análisis se ha centrado en las denominadas medidas de tendencia central, cuyos datos obtendremos a través de pruebas estadísticas paramétricas.

Las medidas de tendencia central son aquellas que nos informan en términos generales respecto a cómo está agrupada la población respecto a una característica, y las principales medidas de tendencia central son:

- La media aritmética, que viene a equivaler al promedio.
- El modo, la medida en que coincide el mayor número de frecuencias.
- La mediana, la medida que divide exactamente en dos partes la población de manera que tenga 50 % de la población menor que esa medida y 50 % de la población mayor que ella.

(Pardinas, 1969: 67)

Se ha prestado atención al concepto de la frecuencia, es decir, el número de casos que poseen una característica determinada. Así pues, para medir los datos obtenidos del

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

cuestionario, se han utilizado medias aritméticas, modos y medianas, además de porcentajes de respuesta. La denominada *Prueba de χ^2 (chi cuadrado) de Pearson* es una prueba estadística no paramétrica empleada para observar las discrepancias advertidas entre los datos observados en diversos indicadores y características de la muestra, tales como el tamaño o el color político de los municipios.

Todos los cálculos se han llevado a cabo mediante el uso de funciones estadísticas de los programas informáticos Excel y EZ Analyze, que nos permitirán también, una vez terminados los cálculos de porcentajes, representarlos de forma gráfica.

Incluimos en el análisis de los datos del cuestionario representaciones esquemáticas para ilustrar los resultados (gráficas de barras, gráficas de primas y gráficas segmentadas, también llamadas de porciones o *de pastel*). Estas representaciones nos permiten tener una noción más clara de la proporcionalidad de los datos obtenidos. El análisis del cuestionario realizado incluye también algunos datos cualitativos tales como las opiniones expresadas por los responsables respecto a la orientación de la comunicación o las diversas denominaciones de las áreas de servicios sociales.

Los resultados de este análisis cuantitativo se han interpretado en relación con las categorías planteadas en la investigación y se han integrado posteriormente con los resultados obtenidos a través de las otras herramientas para poder responder así a los objetivos del trabajo.

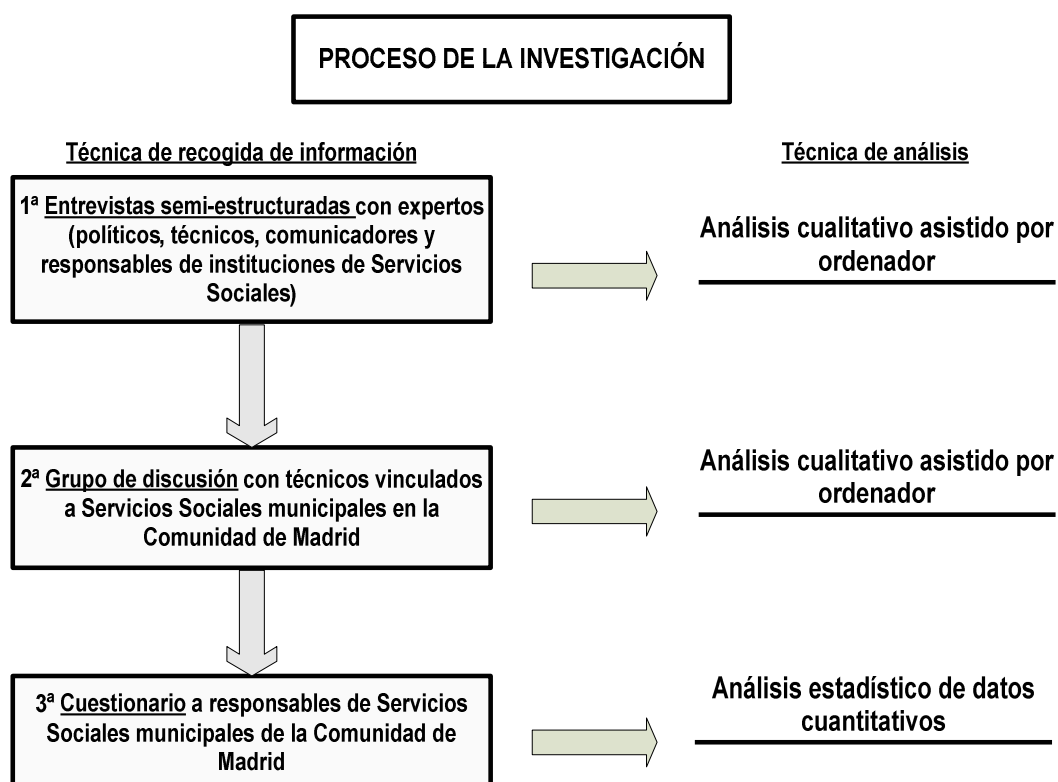


Gráfico n.º 26: Estructura del proceso de investigación.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

4.1. La presentación de los datos y su análisis

Una vez finalizado el proceso de recogida de la información, pasamos seguidamente a proceder al análisis e interpretación de los datos.

Para ello realizaremos en primer lugar un análisis e interpretación a partir de cada uno de los procedimientos que hemos empleado basándonos en los datos recogidos. Posteriormente, llevaremos a cabo un proceso de interpretación e interpretación global del conjunto de los datos analizados, de manera que podamos plantear y exponer las conclusiones que se derivan del trabajo.

La presentación y el análisis de los datos obtenidos mediante las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión siguen una misma estructura, dado el carácter textual de los documentos (analizados a partir de la transcripción textual de las diversas interacciones con los informantes) y la naturaleza cualitativa de estos datos. Como ya hemos expuesto en el capítulo anterior, hemos utilizado en estas dos técnicas el análisis cualitativo asistido por ordenador basándonos en la ya mencionada Teoría Fundamentada de Glasser y Strauss, un proceso consistente en la definición de unidades de registro y categorías y códigos de análisis de contenido semántico. Así mismo, y previo al análisis de contenido semántico propiamente dicho, ofrecemos una descripción de los distintos corpus textuales que hemos producido.

Para presentar la información contenida en estos corpus haremos un uso constante de diversos fragmentos significativos extraídos de las interacciones comunicativas que construyan y complementen nuestro análisis y nos apoyaremos en mapas conceptuales para dotar de claridad y comprensión al mismo. En este sentido, tomamos como modelo de presentación de datos el utilizado por Bordieu en su obra *La miseria del mundo* (1993), en la que el investigador y su equipo otorgan el protagonismo de la palabra a los actores informantes a través de fragmentos escogidos en base a las

diversas dimensiones y categorías analizadas, llevando a cabo comentarios teóricos previos o posteriores a cada fragmento que configuran el hilo narrativo conductor del análisis.

Por su parte, la presentación de los datos obtenidos mediante el cuestionario y su análisis estadístico se ha llevado a cabo a través del uso de gráficos de diversa naturaleza (especialmente gráficos de barras y circulares), y de tablas. En este análisis se exponen los resultados obtenidos en cada una de las cuestiones presentes en el modelo final del cuestionario (mostrando resultados totales, y resultados en función del tamaño de los municipios y de su color político), y se llevan a cabo los comentarios analíticos pertinentes para precisar su especificidad y valorar sus relaciones y sus efectos, de cara a poder realizar una valoración global del conjunto de la información recogida mediante esta técnica.

Por último, presentamos una interpretación global del conjunto de los datos, apoyada en mapas conceptuales y en la teoría existente con respecto a nuestro objeto de estudio, en la que identificamos las relaciones que hemos localizado entre la estructura actual del sistema público de servicios sociales, el modelo vigente de difusión de estos servicios y el grado de conocimiento que la ciudadanía tienen en la actualidad respecto a los servicios sociales.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

Para llevar a cabo el proceso de análisis de las entrevistas exploratorias, se han realizado dos actividades complementarias. En primer lugar, se han definido las unidades de análisis y se ha construido un sistema de categorías específico para el análisis de este corpus. En segundo lugar, se ha procedido a la descripción del contenido.

4.2.1. Definición de unidades de análisis y construcción de categorías

La construcción del sistema de categorías comienza con la propia elaboración de las categorías centrales y subcategorías. Strauss (1987) define una categoría central como aquella que es central para la integración de la teoría y en la cual la mayoría de las otras categorías están relacionadas con ella.

Se entiende por unidad de análisis o registro aquellas unidades lingüísticas que van a ser tomadas en consideración para su categorización e indización y posterior interpretación. “Pueden escogerse palabras, períodos de frases y frases enteras, párrafos completos, pero también artículos enteros, libros, o emisiones de radio” (Mayntz, Holm y Hübner, 1976: 204). En nuestro caso, la decisión se ha tomado en función del corpus, es decir, hemos tomado como unidades de análisis cada una de las entrevistas realizadas.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

Para el conjunto de estas unidades de análisis se han ido conformando una serie de códigos y subcódigos comunes, cada uno de ellos conformado a su vez por segmentos del texto compuestos de palabras, períodos de frases, frases enteras e incluso párrafos. Frases y fragmentos de interés extraídos de las entrevistas que contienen valoraciones de los expertos entrevistados sobre las propiedades (causas, consecuencias, tipos, procesos) y dimensiones que proponemos (a partir de la codificación de estos segmentos, se han tomado las decisiones conducentes a construir un sistema de categorías mediante el cual proceder a la interpretación del texto y a la proposición de inferencias) para determinar la forma de difusión actual de los servicios sociales y su relación con la estructura del sistema público de servicios sociales.

Para ello, ha sido necesario elaborar un esquema conceptual que permitiera ordenar y clasificar el conjunto de datos (las unidades de texto). De cara a la elaboración de este esquema, hemos partido de la base previa de que las categorías seleccionadas deben cumplir la función instrumental de describir el discurso subyacente entre los expertos sobre nuestro objeto principal de estudio, la difusión de los servicios sociales públicos. Se ha elaborado pues un sistema *ad hoc* a partir de las categorías centrales de la investigación pero combinado con el propio contenido de los textos surgidos de la primera lectura del corpus, contenido que ha dado pie, además a la elaboración de unas categorías particulares que no estaban previstas de forma inicial.

Cabe recordar que el fin de la investigación no ha sido el de crear una guía de categorías, sino el de hacer uso de ellas para revelar, comprender y estructurar el discurso oculto en las entrevistas. Por ello se ha tomado este sistema como un medio o instrumento para alcanzar dicho fin, y no como un fin en sí mismo.

El conjunto de categorías elaboradas para el proceso de indización se ha organizado a partir de dos grandes nudos o temas: el propio *Sistema público de servicios sociales*, y la *Difusión de los servicios sociales generales*. De cada uno de estos temas o categorías generales, penden diversas categorías más específicas o particulares y sus correspondientes subcategorías, constituyéndose en elementos que describen el contenido de los textos analizados de las entrevistas con diversos grados de generalidad y concreción. La mayoría de estas categorías de análisis han emergido del análisis de la información. De esta forma, se ha organizado la información identificando patrones para crear categorías.

Dentro del primer grupo de categorías generales, hemos elaborado las categorías particulares *Estructura del sistema* y *Rasgos del sistema*.

Dentro del segundo grupo, hemos elaborado las categorías particulares *Descripción del modelo de difusión actual de los servicios sociales públicos* y *Barreras específicas de la difusión de estos servicios*.

4.2.2. Definición operacional de las categorías

Esta es la definición operacional de las categorías establecidas (categorías centrales, categorías particulares y subcategorías) que hemos determinado para llevar a cabo el análisis de las entrevistas:

A. SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES: Configuración actual sobre la que se rigen los servicios sociales públicos en España.

A.1. *ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA*: Distribución y orden de las partes que componen el sistema público de servicios sociales.

A.1.1. *Actores del sistema*: Personas y organizaciones que participan en el funcionamiento del sistema.

A.1.2. *Estructura de gestión*: Organización de la prestación de los servicios sociales desde el sistema.

A.1.3. *Estructura financiera*: Organización económica del sistema.

A.1.4. *Estructura legal*: Legislación que rige el sistema.

A.2. *RASGOS DEL SISTEMA*: Características específicas del sistema público de servicios sociales.

A.2.1. *Características específicas del sistema*: Rasgos originales y distintivos del sistema público de servicios sociales.

A.2.2. *Justificación del sistema*: Argumentos esgrimidos en favor del sistema.

A.2.3. *Evolución del sistema*: Transformación y desarrollo gradual del sistema desde su implantación.

A.2.4. *Relación y comparación con otros sistemas*: Vinculación del sistema público de servicios sociales con otros sistemas de servicios públicos en España y contraste con otros servicios de protección social en el extranjero.

B. DIFUSIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS: Puesta en conocimiento de la ciudadanía de los servicios sociales generales (también llamados de atención primaria, comunitarios o de base) como puerta de entrada al sistema.

B1. *DESCRIPCIÓN DEL MODELO DE DIFUSIÓN ACTUAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS*: Descripción de las cualidades y circunstancias propias de la difusión actual de los servicios.

B.1.1. *Características de la difusión de los servicios sociales*: Rasgos propios de la difusión de los servicios sociales y rasgos específicos de la difusión del

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

sistema/Argumentos en favor de la necesidad de difundir los servicios sociales públicos/Evolución histórica de la comunicación de los servicios sociales.

B.1.2. *Organización de la difusión de los servicios sociales públicos*: Proceso interno de estructuración de la difusión de los servicios desde las Administraciones responsables de los mismos. Ubicación de la responsabilidad y la dirección de la difusión en las Administraciones públicas/Comunicación interna/Valor otorgado desde las Administraciones públicas al factor “comunicación” en la prestación de estos servicios/Uso de estrategias de comunicación en la difusión de los servicios sociales públicos por parte de las instituciones públicas.

B.1.3. *Objetivos y destinatarios de la difusión de los servicios sociales públicos*: Fines que persigue la difusión de los servicios y vocación de la misma (Universal vs. Selectiva) /Determinación del público de las acciones comunicativas destinadas a difundir los servicios sociales.

B.1.4. *Técnicas y emplazamientos de la difusión*: Procedimientos y herramientas de comunicación utilizadas por las Administraciones responsables de la prestación de los servicios y lugares en los que se canalizan los mensajes para la difusión de los servicios/Aplicación de las técnicas provenientes de la disciplina del *marketing* destinadas a favorecer la difusión de los servicios: utilidad, implantación, tipos de técnicas.

B.2. *BARRERAS DE LA DIFUSIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES*: Obstáculos que dificultan la difusión de los servicios sociales públicos entre la ciudadanía.

B.2.1. *Percepción ciudadana*: Representación de los servicios sociales por parte de los ciudadanos.

B.2.2. *Acción comunicativa desde las Administraciones*: Problemática señalada por los actores sobre la metodología y práctica de la difusión de los servicios llevada a cabo por las Administraciones públicas.

B.2.3. *Tratamiento de los servicios sociales por parte de los medios de comunicación*: Imagen proyectada de los servicios sociales desde los medios de comunicación.

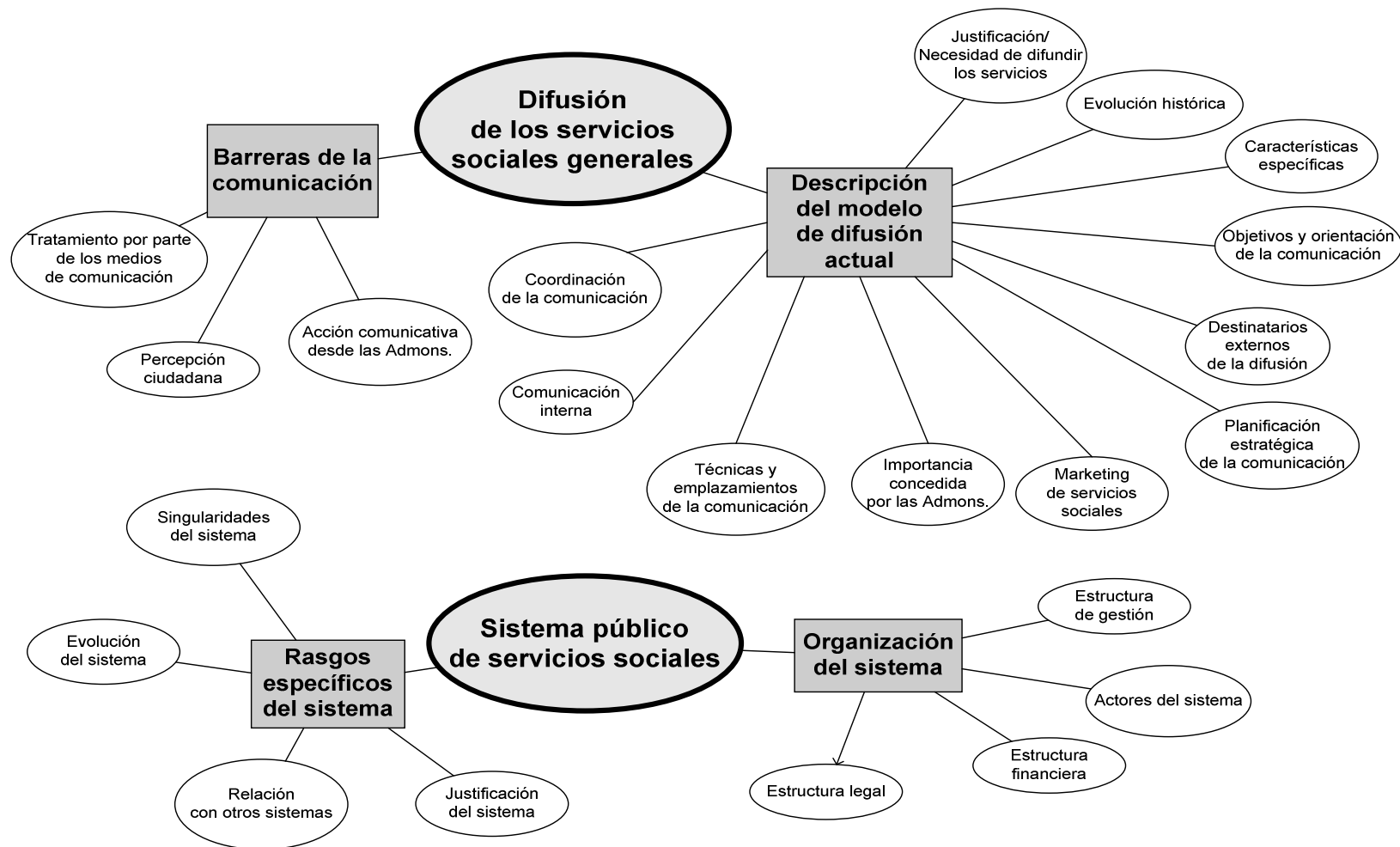


Gráfico n.º 27: Sistema de categorías. Categorías centrales, categorías y subcategorías del análisis de las entrevistas.
Fuente: Elaboración propia.

4.2.3. **Pasos del análisis de las entrevistas**

Para llevar a cabo la descripción y el análisis del contenido, hemos seguido las siguientes pautas:

En primer lugar, tras realizar la definición operacional de las categorías que acabamos de presentar, hemos realizado una descripción del corpus donde se han detallado las características de los informantes, el propio proceso de realización y registro de las entrevistas, así como los datos referidos al proceso de codificación de segmentos y las características de la codificación: número de segmentos codificados, frecuencias de codificación y matrices de codificación de las categorías centrales.

En segundo lugar, hemos hecho una descripción del contenido de cada una de las categorías y subcategorías propuestas en sus diversos aspectos y dimensiones, siguiendo el orden propuesto. Hemos recuperado para ello los segmentos que apoyan y dan sentido a cada categoría.

La siguiente fase ha sido la de la integración de las categorías y sus propiedades, para lo que se han trazado redes a partir de los códigos creados y se han analizado las relaciones entre las diversas categorías y sus contenidos correspondientes, partiendo de la base de que el conjunto de categorías constituye una estructura en la que todo está relacionado entre sí y en el que, por lo tanto, las diferentes categorías de los distintos niveles se relacionan entre sí. El objetivo perseguido ha sido el de poder mostrar la red de relaciones de categorías y enunciados sobre el fenómeno de la difusión de los servicios sociales por parte de las Administraciones públicas, revelando de qué forma se configura un discurso subyacente a los textos entre los informantes y qué revela este discurso. Para ello se ha recurrido a realizar un “proceso de reducción de categorías (bien por descarte, bien por fusión o por transformación en otras categorías de nivel conceptual superior)” (Valles Martínez, 1986: 589).

Así mismo en este proceso se han elaborado esquemas conceptuales a través de los cuales hemos podido representar las relaciones entre las diversas categorías y subcategorías, apoyándonos en la información obtenida a partir de los segmentos codificados y sus conexiones de proximidad y concurrencia.

Por último, para finalizar el proceso, se ha examinado la relación de los contenidos de cada categoría analizada en su relación con los objetivos de la investigación, es decir, que refuercen o invaliden la idea de la que parte la investigación: la existencia de una forma determinada de difundir los servicios sociales, las causas de la existencia de ese modelo (en su relación con la estructura legislativa, organizativa y financiera del sistema público de servicios sociales), y la relación que este hecho tiene con respecto al nivel conocimiento general existente entre la sociedad respecto a estos servicios.

4.2.4. Descripción del corpus de las entrevistas

El corpus de esta parte de la investigación está compuesto por una serie de trece entrevistas semiestructuradas²⁵ de carácter exploratorio. La elección de los informantes y su consideración de expertos se ha fundamentado en base a su estrecho nivel de relación profesional con los servicios sociales y a su vinculación a las dimensiones centrales objeto de nuestro estudio: el sistema público de servicios sociales y la difusión de los servicios sociales públicos por parte de las Administraciones públicas.

Nuestra intención prioritaria ha sido el acceder a informantes que pudieran establecer adecuadamente el contexto de la difusión de los servicios sociales públicos a partir de los objetivos propuestos, así como determinar los diversos enfoques desde los que dichos informantes se acercan al objeto de estudio y definir los principales conceptos manejados en nuestro ámbito de trabajo para contribuir al desarrollo de la teoría que surgirá a partir del proceso de investigación.

Por ello se han seleccionado cuatro perfiles de expertos en diversas temáticas vinculadas estrechamente a nuestro objeto de estudio: políticos vinculados a los servicios sociales, técnicos vinculados a los servicios sociales municipales, comunicadores de servicios públicos de orientación social y representantes de instituciones privadas cogestoras de servicios sociales públicos.

Vinculación profesional de los informantes con los servicios sociales		
<i>Entrevistado</i>	<i>Vinculación con los objetivos de investigación</i>	<i>Lugar y fecha de la entrevista</i>
M.^a Jesús Rosado Millán	Coordinadora del Área de Evaluación del Profesorado Universitario del ACAP (Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid), Rosado Millán ha trabajado como Especialista en la Dirección General de Calidad de los servicios de la Comunidad de Madrid (1997-1998), y fue técnica del Departamento de servicios sociales del Servicio Regional de Bienestar Social (1989-1990).	Sede del ACAP, calle de Alcalá 21, Madrid; 14 de noviembre de 2008.
Pepa Ríos	Diplomada en Trabajo Social. Es Trabajadora Social del Ayuntamiento de Murcia desde el año 1991. Desde 2003 trabaja dentro del "Programa de Acompañamiento a la Inserción Social" del ayuntamiento.	Domicilio particular, Madrid; 4 de noviembre de 2008.

²⁵ Una de las entrevistas contó, de manera imprevista, con la participación de dos informantes, M.^a Carmen Pérez Anchuela y M.^a Jesús Sanz Andrés, por lo cual hablamos de trece entrevistas pero catorce informantes.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

Vinculación profesional de los informantes con los servicios sociales		
<i>Entrevistado</i>	<i>Vinculación con los objetivos de investigación</i>	<i>Lugar y fecha de la entrevista</i>
Celia Bañón	Directora de la empresa INSEVAL y Directora Técnica de la Asociación Proyecto Alba, se especializa desde 1991 en la inserción social de colectivos de exclusión, trabajando como consultora —inicialmente en diversas entidades y actualmente a través de su propia empresa— en diversos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, desarrollando proyectos de investigación (estudios, planes locales), intervención (grupos de mujeres, de rentas mínimas de inserción...), desarrollo comunitario (dinamización de mesas y foros), evaluación (valoración de proyectos, estudios de evaluación), etc. en áreas tan diversas como género, inmigración, voluntariado o inserción sociolaboral.	Domicilio particular, Madrid; 11 de febrero de 2009.
Patrocinio Las Heras	Diplomada en Trabajo Social y Licenciada en Cc. Políticas y Sociología. Presidenta del Consejo General de Trabajadores sociales y FEDAAS, 1977-1983. Fue Directora General de Acción Social de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Asuntos Sociales 1983-1990. Ha sido concejala del Ayuntamiento de Madrid y diputada regional, y actualmente es Responsable de Igualdad del Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.	Ministerio de Asuntos Exteriores, Palacio de Santa Cruz, plaza de las Provincias, Madrid; 9 de enero de 2009.
M.ª Carmen Pérez Anchuela	Directora General de Servicios Sociales de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid desde 2003.	Sede de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, calle de Alcalá 63, Madrid; 16 de febrero de 2009.
M.ª Jesús Sanz Andrés	Subdirectora de asistencia técnica y coordinación de planes para personas con discapacidad de la Comunidad de Madrid. Ha publicado libros y artículos sobre familia y discapacidad, entre otros <i>Puentes invisibles: el desarrollo emocional de los niños con capacidad visual grave</i> (2003), Editado por la Dirección de Educación de la Comunidad de Madrid. Es licenciada de Psicología y funcionaria de la Comunidad de Madrid.	Sede de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, calle de Alcalá 63, Madrid; 16 de febrero de 2009.
Montserrat Castanyer	Presidenta desde 2007 del Instituto de Trabajo Social y Servicios sociales (Intress), asociación de ámbito estatal que trabaja en el sector del bienestar social desde 1984, conformada por profesionales de la intervención social. Intress cogestiona servicios sociales con Ayuntamientos de toda España, principalmente de Catalunya, Madrid y Baleares. Castanyer, especialista en servicios sociales y de salud mental, ha publicado diversos artículos desde finales de la década de los ochenta.	Sede de Intress en Madrid, calle del General Oráa 26, Madrid. 24 de febrero de 2009.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Vinculación profesional de los informantes con los servicios sociales		
<i>Entrevistado</i>	<i>Vinculación con los objetivos de investigación</i>	<i>Lugar y fecha de la entrevista</i>
Nicolás Lorite	Doctor en Ciencias de la Información, Sociólogo, Periodista y Profesor Titular de Comunicación Audiovisual de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Director del Observatorio y Grupo de Investigación sobre Migración (MIGRACOM) en la misma Universidad. Ha dirigido para el Instituto de Migraciones y Servicios sociales la investigación <i>Tratamiento informativo de la inmigración en España, 2002</i> , trabajo publicado en el 2004 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el que se observa la mirada multipolar de los medios (prensa, radio, televisión e Internet) al abordar al inmigración desde la producción, emisión y recepción de los mensajes comunicativos.	Entrevista telefónica realizada el 23 de marzo de 2009.
Toni Puig	Especialista en <i>marketing</i> de servicios socioculturales. Profesor de <i>Marketing</i> de Servicios Públicos del Instituto de Gestión Pública de ESADE. Actualmente es miembro de la Gerencia de Educació, cultura i Benestar del ayuntamiento de Barcelona. Ha sido Asesor de Comunicación del ayuntamiento de Barcelona en la Direcció de Comunicació Corporativa i Qualitat. Fue director del IMAE (Instituto Municipal de Animación y Tiempo Libre) del ayuntamiento de Barcelona. Es consultor de organismos internacionales y Director de la Agencia Municipal de Servicios para el ayuntamiento de Barcelona. Editor y autor de numerosas publicaciones, entre ellas: <i>La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos</i> ; <i>Marketing de servicios culturales</i> ; <i>Manual para la producción de servicios municipales</i> ; <i>Porque quiero a mi asociación, la reinvento</i> ; y <i>Ciudad y cultura en el siglo XXI</i> .	Entrevista telefónica mantenida el 5 de marzo de 2009.
Lucila Corral	Diplomada en Trabajo Social. Fue la primera trabajadora social del Ayuntamiento de Fuenlabrada, del que llegó a ser directora de servicios sociales. Profesora de Máster y Cursos de Expertos en Integración Social y Políticas de Igualdad. Ha sido teniente de alcalde en el Ayuntamiento de Fuenlabrada, diputada regional y diputada en el Congreso de los Diputados, donde es vocal en diversas comisiones sobre asuntos sociales, discapacidad, drogas y cooperación al desarrollo.	Congreso de los Diputados, Carrera de San Jerónimo 39, Madrid; 23 de marzo de 2009.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

Vinculación profesional de los informantes con los servicios sociales		
Entrevistado	Vinculación con los objetivos de investigación	Lugar y fecha de la entrevista
José Luis Fernández Iglesias	Periodista de prensa, radio y televisión, miembro desde el año 2004 del Consejo Nacional de la Discapacidad en calidad de asesor experto. Desde 1999 a 2006 fue presidente de la Asociación Nacional de Discapacidad y Medios de Comunicación (ADIMECO). Su trabajo ha recibido sobre la discapacidad y los medios de comunicación ha sido objeto de diversos premios y menciones. Entre otras obras, ha escrito la <i>Guía de Estilo sobre Discapacidad para profesionales de los medios de comunicación</i> editada por el Real Patronato sobre Discapacidad en diciembre de 2006. También ha participado en la obra <i>La imagen social de las personas con discapacidad</i> , dentro de la colección <i>Cermi.es</i> , (2008). José Luis falleció en el mes de abril de 2010.	Sede de ADIMECO, calle del Corregidor José de Pasamonte n.º 27; 6 de marzo de 2009.
Gustavo García Herrero	Trabajador social. Director desde 1996 del Albergue Municipal de Transeúntes de Zaragoza. Miembro fundador del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales y vicepresidente de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. Ha sido asesor del Consejero de Bienestar Social del Gobierno de Aragón (1982-1986) en relación con la puesta en marcha y organización del Sistema de servicios sociales de base en Aragón, entre otras cuestiones. También ha sido Director Técnico del Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de servicios sociales en el Ministerio de Asuntos Sociales (1987-1990). Junto con José Manuel Ramírez publicó en 2001 el libro <i>Imagen y comunicación en temas sociales</i> (Ed. Certeza), obra de referencia en el estudio de la comunicación de los servicios sociales en nuestro país.	Hotel Husa, calle de Atocha 123. Madrid; 4 de abril de 2009.
José Miguel Almansa	Educador social en el Ayuntamiento de Fuenlabrada desde 1995. En dicho ayuntamiento ha trabajado en programas de ocio para personas con discapacidad intelectual, programas de inserción laboral y actualmente se dedica al ámbito de adolescentes en riesgo social.	Domicilio particular en Madrid; 14 de abril de 2009.
Belén González	Concejala de Bienestar Social del Ayuntamiento de Navarredonda-San Mamés (Comunidad de Madrid) desde 1999.	Entrevista efectuada por correo electrónico.

Tabla n.º 39: Vinculación profesional de los informantes con los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Estas entrevistas fueron realizadas entre los meses de noviembre de 2008 y junio de 2009. Para llevarlas a cabo se contactó con los expertos mediante correo electrónico y se concertaron diferentes citas. La mayoría de las entrevistas tuvieron lugar en el lugar de trabajo de los entrevistados, excepto una entrevista que se realizó a través de correo electrónico (Belén González), dos que se realizaron por teléfono (Toni Puig y Nicolás Lorite) y tres (Celia Bañón, Pepa Ríos y José Miguel Almansa) que tuvieron lugar en los domicilios particulares de las personas entrevistadas. Todas las entrevistas se registraron en formato de audio mediante una grabadora digital Olympus TP7 y fueron transcritas²⁶ en formato de texto para poder llevar a cabo su posterior análisis.

El total de la grabación oral analizada de las entrevistas ha sido de aproximadamente 475 minutos, casi ocho horas de grabación.

4.2.5. Segmentación de las entrevistas

Para la obtención de los datos se ha procedido a la búsqueda en el corpus de segmentos referidos a la difusión de los servicios sociales en base a las categorías creadas. En el proceso de análisis se han codificado un total de 1.380 segmentos del conjunto de las entrevistas.

El análisis de las entrevistas se ha organizado en torno a dos grandes temas, considerando las opiniones y percepciones de los informantes: el sistema público de servicios sociales y la difusión de los servicios sociales públicos. Entre ellos, y de forma transversal, han surgido otras reflexiones que han sido incluidas en el análisis cuando han estado relacionadas con el problema de investigación.

En la siguiente tabla podemos observar el conjunto de frecuencias de codificación del análisis de las entrevistas.

Frecuencias de codificación de segmentos del total de categorías		
<i>Categoría central\Categoría particular\Subcategoría</i>	<i>Código</i>	<i>Segmentos codificados</i>
Difusión de los servicios sociales públicos\Descripción de la comunicación	Objetivos y orientación de la comunicación de los servicios	103
Difusión de los servicios sociales públicos\Descripción de la comunicación	Características de la comunicación de los servicios	100
Difusión de los servicios sociales públicos \Técnicas y emplazamientos de la comunicación	Herramientas de comunicación	74
Sistema público de servicios sociales\Actores que intervienen en el sistema	Administraciones públicas de servicios sociales	49

²⁶ La transcripción completa de las entrevistas figura en los anexos de la investigación.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

Frecuencias de codificación de segmentos del total de categorías		
<i>Categoría central\Categoría particular\Subcategoría</i>	<i>Código</i>	<i>Segmentos codificados</i>
Sistema público de servicios sociales\Rasgos del sistema	Rasgos del sistema	45
Difusión de los servicios sociales públicos \Barreras de la comunicación de los servicios\Percepción ciudadana	Estigmatización	42
Sistema público de servicios sociales generales \ Organización del sistema\Legislación	Derecho	39
Sistema público de servicios sociales\Actores que intervienen en el sistema	Instituciones privadas de servicios sociales	38
Difusión de los servicios sociales públicos \Técnicas y emplazamientos de la comunicación\Marketing de los servicios	Herramientas de <i>marketing</i>	34
Difusión de los servicios sociales públicos \Descripción de la comunicación	Evolución de la comunicación	34
Sistema público de servicios sociales\Actores que intervienen en el sistema	Usuarios	34
Sistema público de servicios sociales\ Organización del sistema\Financiero-legal	Recursos y Financiación de los servicios	33
Sistema público de servicios sociales\ Organización del sistema\ Rasgos del sistema	Evolución del sistema	33
Difusión de los servicios sociales públicos\Técnicas y emplazamientos de la comunicación\Marketing de los servicios	Justificación/necesidad de uso del <i>marketing</i>	32
Difusión de los servicios sociales públicos\Barreras de la comunicación de los servicios\Percepción ciudadana	Desconocimiento	32
Difusión de los servicios sociales públicos\Descripción de la comunicación	Justificación de la difusión de los servicios	32
Difusión de los servicios sociales públicos\Barreras de la comunicación de los servicios\Acción comunicativa desde las Administraciones	Lenguajes-contenidos-discursos	31
Sistema público de servicios sociales\Actores que intervienen en el sistema	Profesionales técnicos de los servicios	31
Difusión de los servicios sociales públicos\Barreras de la comunicación de los servicios\Acción comunicativa desde las Administraciones	Precaución/Falta de voluntad	30

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Frecuencias de codificación de segmentos del total de categorías		
<i>Categoría central\Categoría particular\Subcategoría</i>	<i>Código</i>	<i>Segmentos codificados</i>
Difusión de los servicios sociales públicos\Descripción de la comunicación	Destinatarios de la comunicación	28
Difusión de los servicios sociales públicos\Barreras de la comunicación de los servicios\Acción comunicativa desde las Administraciones	Visibilidad	27
Difusión de los servicios sociales públicos\Coordinación de la comunicación	Responsabilidad de la comunicación	25
Sistema público de servicios sociales\Organización del sistema\Legislación	Leyes de servicios sociales	24
Difusión de los servicios sociales públicos\Coordinación de la comunicación	Importancia concedida a la comunicación por las Administraciones	22
Sistema público de servicios sociales\Actores que intervienen en el sistema	Políticos de servicios sociales	22
Difusión de los servicios sociales públicos\Barreras de la comunicación de los servicios\Acción comunicativa desde las Administraciones	Desequilibrios en la comunicación	21
Difusión de los servicios sociales públicos\Barreras de la comunicación de los servicios	Tratamiento por parte de los medios de comunicación	20
Difusión de los servicios sociales públicos\Barreras de la comunicación de los servicios\Percepción ciudadana	Percepción	20
Sistema público de servicios sociales\Organización del sistema\Estructura organizativa	Prestaciones, programas y servicios	20
Difusión de los servicios sociales públicos\Barreras de la comunicación de los servicios\Acción comunicativa desde las Administraciones	Falta de formación en comunicación	19
Difusión de los servicios sociales públicos\Técnicas y emplazamientos de la comunicación	Emplazamientos	19
Sistema público de servicios sociales\Rasgos del sistema	Relación con otros sistemas de servicios públicos	18
Sistema público de servicios sociales\Rasgos del sistema	Crisis y Estado de bienestar	16
Sistema público de servicios sociales\Organización del sistema\Financiero-legal\Legislación	Universalidad	15

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

Frecuencias de codificación de segmentos del total de categorías		
<i>Categoría central\Categoría particular\Subcategoría</i>	<i>Código</i>	<i>Segmentos codificados</i>
Sistema público de servicios sociales\ Organización del sistema\Legislación	Dependencia	15
Difusión de los servicios sociales públicos\ Técnicas y emplazamientos de la comunicación\Marketing de los servicios	Implantación del <i>marketing</i>	14
Difusión de los servicios sociales públicos\ Técnicas y emplazamientos de la comunicación\Herramientas de comunicación	Nuevas Tecnologías de la comunicación	14
Difusión de los servicios sociales públicos\ Técnicas y emplazamientos de la comunicación\Marketing de los servicios	<i>Marketing</i> de servicios sociales como proceso	13
Difusión de los servicios sociales públicos\ Barreras de la comunicación de los servicios\Acción comunicativa desde las Administraciones	Inconstancia de la comunicación	13
Difusión de los servicios sociales públicos\ Barreras de la comunicación de los servicios\Acción comunicativa desde las Administraciones	Conceptualización de los servicios sociales	13
Difusión de los servicios sociales públicos\ Proceso de organización de la comunicación	Comunicación interna	13
Difusión de los servicios sociales públicos\ Barreras de la comunicación de los servicios\Acción comunicativa desde las Administraciones	Vender humo	12
Difusión de los servicios sociales públicos\ Técnicas y emplazamientos de la comunicación	Planificación estratégica de la comunicación	12
Difusión de los servicios sociales públicos\ Barreras de la comunicación de los servicios\Acción comunicativa desde las Administraciones	Vender humo	12
Difusión de los servicios sociales públicos\ Técnicas y emplazamientos de la comunicación	Planificación estratégica de la comunicación	12
Sistema público de servicios sociales generales \ Organización del sistema	Justificación del sistema	12
Difusión de los servicios sociales públicos\ Barreras de la comunicación de los servicios\Acción comunicativa desde las Administraciones	Descoordinación/Burocracia	11

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Frecuencias de codificación de segmentos del total de categorías		
<i>Categoría central\Categoría particular\Subcategoría</i>	<i>Código</i>	<i>Segmentos codificados</i>
Difusión de los servicios sociales públicos \Barreras de la comunicación de los servicios\Acción comunicativa desde las Administraciones	Metodología anticuada de comunicación	11
Difusión de los servicios sociales públicos \Barreras de la comunicación de los servicios\Percepción ciudadana	Indiferencia de la sociedad	10
Difusión de los servicios sociales públicos\Comunicación externa de los servicios sociales	Comunicación interorganizativa	8
Sistema público de servicios sociales generales \ Organización del sistema	Gestión de los servicios	8
Difusión de los servicios sociales públicos \Barreras de la comunicación de los servicios\Percepción ciudadana	Confusión	7
Difusión de los servicios sociales públicos \Barreras de la comunicación de los servicios\Acción comunicativa desde las Administraciones	Falta de recursos	7
Sistema público de servicios sociales generales \ Organización del sistema	Otros sistemas de protección social	7
Difusión de los servicios sociales públicos \Barreras de la comunicación de los servicios\Percepción ciudadana	Características de los usuarios habituales	6
Difusión de los servicios sociales públicos \Barreras de la comunicación de los servicios\Acción comunicativa desde las administraciones	Falta de claridad en cuanto a los destinatarios	6
Sistema público de servicios sociales generales \Actores que intervienen en el sistema	Ciudadanos	6

*Tabla n.º 40: Frecuencias de codificación de segmentos del total de categorías.
Fuente: Elaboración propia.*

Seguidamente presentamos de forma gráfica una nube de palabras con los códigos de análisis que hemos identificado a partir del proceso de análisis de las entrevistas.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

En la siguiente figura se representan de manera gráfica los diez códigos que han sido objeto de un mayor número de segmentos codificados tras el proceso de codificación abierta:



Gráfico n.º 29: Principales códigos localizados en las entrevistas según la frecuencia de segmentos codificados.
Fuente: Elaboración propia.

Como podemos observar, los códigos que han tenido un mayor número de segmentos codificados pertenecientes a la categoría central *Sistema público de servicios sociales* (marcados en negro) han sido aquellos referidos a los rasgos específicos del sistema y a la cuestión del derecho al acceso a los servicios sociales, además de dos de los actores que influyen en la difusión, las Administraciones públicas y las instituciones privadas.

En cuanto a la categoría central *Difusión de los servicios sociales públicos* (marcados en azul), los códigos con mayor número de segmentos codificados han sido los referidos a los objetivos y orientación de la difusión, las características propias de la difusión de los servicios sociales y sus herramientas de comunicación. La estigmatización que, en opinión de los expertos, sufren los servicios sociales ocupa igualmente un lugar destacado en cuanto a frecuencia de códigos codificados. También han sido significativos los códigos referidos a las técnicas y herramientas de *marketing* y la propia evolución de la difusión de los servicios sociales públicos.

En el siguiente gráfico podemos observar la matriz de códigos referidos a la dimensión *Difusión de los servicios sociales públicos*. Los números muestran las conexiones de los códigos en relación a cada una de las entrevistas.

Sistema de códigos		(P-04)	(P-01)	(C-01)	(T-01)	(C-02)	(P-02)	(I-01)	(C-03)	(C-04)	(I-02)	(P-03)	(T-02)	(T-03)
[-]	[-] Difusión de los servicios sociales													
[-]	[-] Barreras de la comunicación de los ss.ss.													
[-]	[-] Percepción ciudadana													
	[-] estigmatización		2	8	12		5	2			3	6	3	1
	[-] caracts de los usuarios habituales				2	3							1	
	[-] desconocimiento	2		1	5	7	3	3	1	1	4	1	1	3
	[-] indiferencia de la sociedad	1	3		1	1	3							1
	[-] confusión	1			1	2		1		1			1	
	[-] percepción		1	1	2	1	4	1			1	1	4	4
[-]	[-] Acción comunicativa desde las administraciones													
	[-] vender humo		1	2	4	1		3						1
	[-] inconstancia de la comunicación			5		4	4							
	[-] falta de formación en comunicación		2	10			2			4	1			
	[-] desequilibrios en la comunicación		1	2	4	3	1	4	2		4			
	[-] lenguajes contenidos discursos		4	6	2		4		3	6		1	5	
	[-] descoordinación/burocracia				2	1	1	2			2	1	2	
	[-] metodología anticuada de comunicación				1				2	3		4	1	
	[-] Contención admons: Precaución/Falta de voluntad		1			4	1		7	1	7	2	2	5
	[-] destinatarios no claros		1				3				1		1	
	[-] visibilidad		5	1	7	1	3	3	1	2	2			1
	[-] conceptualización					1	5	4			1		1	1
	[-] falta de recursos		1	1		1		1		3				
	[-] Imagen en los medios de comunicación			1	2	10	2		1			4		
[-]	[-] Coordinación de la comunicación													
	[-] Com interorganizativa		1	1	2			1			1	1	1	
	[-] Comunicación interna		1	3	1		1			1	3		3	
	[-] Responsabilidad de la comunicación		2		2	1	1	2		4	9		4	
	[-] Importancia concedida a la comunicación		1		1	3	2	1	4	1	4	1	2	2
[-]	[-] Descripción de la comunicación													
	[-] Características de la com	4	14	18	8	8	5	6	3	10	3	9	6	6
	[-] Objetivos y orientación de la com de los ssss	1	11	19	7	1	16	3	7	13	4	12	7	2
	[-] Evolución de la comunicación		12	8			3	4	1				4	2
	[-] Destinatarios de la comunicación	2	2	1	2	2	7	3	1	2	3	1	2	
	[-] Defensa de la difusión de los servicios	1	10	6		1	5	1	2	4				2
[-]	[-] Técnicas y emplazamientos de la comunicación externa													
	[-] Estrategias de comunicación			4	2		1		3	1			1	
	[-] Emplazamientos	1		2	12	4								
	[-] Herramientas de comunicación	1	1	10	8	15	4	3	3		10	4	11	4
[-]	[-] Marketing de los servicios													
	[-] Necesidad del marketing	2	2	10		4			7	3	2		1	1
	[-] implantación del marketing		1	1		1		2	2	1				5
	[-] herramientas de marketing	5	5	7	1				1		5		1	9
	[-] caracts del marketing de ss.ss.			1				1	5		2		1	3

Tabla n.º 41: Visualizador de la matriz de códigos de la dimensión "Difusión de los servicios sociales públicos".

Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda2007.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

En la siguiente tabla mostramos los 10 códigos a las que se les han asignado un mayor número de segmentos durante el proceso de codificación abierta.

Principales categorías particulares y códigos del análisis según el número de segmentos codificados en la categoría central "Difusión de los servicios sociales públicos"		
<i>Categorías específicas</i>	<i>Códigos</i>	<i>N.º de segmentos codificados</i>
<i>Descripción del modelo de difusión actual</i>	Objetivos y orientación de la comunicación	103
<i>Descripción del modelo de difusión actual</i>	Características específicas de la difusión de los servicios sociales	100
<i>Descripción del modelo de difusión actual</i>	Herramientas de comunicación de los servicios sociales	74
<i>Barreras de la comunicación de los servicios sociales.</i>	Estigmatización de los servicios sociales	42
<i>Descripción del modelo de difusión actual</i>	Evolución de la difusión de los servicios sociales	34
<i>Descripción del modelo de difusión actual</i>	Herramientas del <i>marketing</i> de los servicios sociales	34
<i>Descripción del modelo de difusión actual</i>	Justificación de la difusión de los servicios sociales	32
<i>Descripción del modelo de difusión actual</i>	Justificación del uso del <i>marketing</i> de servicios sociales	32
<i>Barreras de la comunicación de los servicios sociales.</i>	Desconocimiento de los servicios sociales	32
<i>Barreras de la comunicación de los servicios sociales.</i>	Precaución/falta de voluntad por parte de las Administraciones	30

Tabla n.º 42: Principales categorías particulares y códigos del análisis según el número de segmentos codificados en la categoría central "Difusión de los servicios sociales públicos".
Fuente: Elaboración propia.

Seguidamente mostramos de forma gráfica los códigos principales de esta categoría central en base a esta tabla. Como podemos observar, la mayor frecuencia de segmentos codificados se ha localizado en torno a los códigos referidos a los objetivos y orientación de la comunicación y a las características de la comunicación de los servicios sociales. Les sigue el código destinado a los segmentos que hablan de las herramientas y técnicas utilizadas para difundir los servicios. La primera barrera de la comunicación de los servicios en cuanto a frecuencia de segmentos codificados es la de la estigmatización. La evolución específica experimentada en la difusión de los servicios sociales y las

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

herramientas de *marketing* que pueden ser utilizadas por los servicios sociales han sido también objeto de un número importante de segmentos codificados.

Observamos también cómo aparecen otros códigos que han tenido un importante número de segmentos codificados y que no aparecían en la figura anterior: la justificación de la necesidad de difundir los servicios sociales entre los ciudadanos y de emplear el *marketing* de servicios públicos, y dos códigos asociados a las barreras de la difusión: el desconocimiento de los servicios sociales entre los ciudadanos y la contención de las instituciones públicas a la hora de difundir estos servicios bien por precaución o bien por falta de voluntad.



Gráfico n.º 30: Códigos principales del análisis en base a la frecuencia de segmentos de la categoría central "Difusión de los servicios sociales públicos".

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la dimensión denominada *Sistema público de servicios sociales*, podemos observar en el gráfico siguiente su matriz de códigos. Al igual que en el cuadro anterior, los números muestran las conexiones de cada una de las entrevistas con las diferentes subcategorías y códigos.

Sistema de códigos	(P-04)	(P-01)	(C-01)	(T-01)	(C-02)	(P-02)	(I-01)	(C-03)	(C-04)	(I-02)	(P-03)	(T-02)	(T-03)
+ Difusión de los servicios sociales													
- Sistema público de servicios sociales													
- Actores que intervienen en el sistema													
- Instituciones privadas			2				15			21			
- políticos		1	3		1			2	2	3	1	3	6
- Profesionales de los social	2	2	2	5				1			1	16	2
- ciudadanos	1					1		2				2	
- usuarios	1		2	8	1	1	4		1	4	3	6	2
- Administraciones													
- Administraciones que intervienen		1			3		1		1		3	7	1
- Admon municipal	1	4			4	2	3	1			3	14	
- Estructura del sistema													
- Organizativa													
- Gestión de los ss.ss.						2	2	1		1	1	1	
- Programas y Servicios		6		9		3	2						
- Financiero-legal													
- Recursos y Financiación de los ss.ss.		2	2	5	6		1	1	4	1	9	1	1
- Legislación													
- Universalidad		1			1	2	2			1	3		5
- Derecho		6	2	3	3	9	4				2	6	4
- Dependencia		4	3		3	1	3					2	
- Leyes de ss.ss.		5			3	3	3				3	7	
- Descripción del sistema													
- Rasgos del sistema	1	8	2	5	12	4	4	1	1		5	1	1
- Relación con otros sistemas de servicios públicos		8	3		1	3	1					2	
- Otros sistemas de protección social				1	2						2		2
- Justificación de los ss.ss.		2		1	1	1		2			4	1	
- evolución del sistema		5	6	1	3	4	2	2			3	2	5
- Crisis y Estado del bienestar		1		3	3		1	2	2		1	3	

Tabla n.º 43: Visualizador de la matriz de códigos de la dimensión "Sistema público de servicios sociales".
Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda2007.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

Podemos ver que los códigos con mayor número de segmentos codificados han sido los referidos a los rasgos específicos del sistema y la cuestión referida al derecho a los servicios sociales, esto es, a su legislación.

Principales categorías específicas y códigos del análisis según el número de segmentos codificados en la categoría central "Sistema público de servicios sociales"		
<i>Categorías específicas</i>	<i>Códigos</i>	<i>N.º de segmentos codificados</i>
<i>Estructura del sistema</i>	Administraciones públicas de servicios sociales	49
<i>Rasgos del sistema</i>	Descripción del sistema: singularidades del sistema	45
<i>Estructura del sistema</i>	Estructura financiero-legal/ Legislación: derecho a los servicios sociales	39
<i>Estructura del sistema</i>	Instituciones privadas de servicios sociales	38
<i>Estructura del sistema</i>	Usuarios	33
<i>Estructura del sistema</i>	Recursos y financiación de los servicios sociales	33
<i>Estructura del sistema</i>	Descripción del sistema: evolución del sistema	33
<i>Estructura del sistema</i>	Profesionales-técnicos de los servicios	31
<i>Estructura del sistema</i>	Estructura financiero-legal/ Legislación: leyes de servicios sociales	24
<i>Estructura del sistema</i>	Actores del sistema: políticos	22

*Tabla n.º 44: Principales categorías específicas y códigos del análisis según el número de segmentos codificados en la categoría central "Sistema público de servicios sociales".
Fuente: Elaboración propia.*

En la figura siguiente vemos representados gráficamente por tamaños estos códigos en base a la frecuencia de segmentos codificados. Observamos cómo los códigos que más segmentos codificados han tenido en esta categoría central han sido los referidos a las Administraciones públicas y a los rasgos del sistema, así como la propia evolución del sistema y la cuestión del acceso a los servicios sociales, cuestión estrechamente relacionada con la de la legislación en esta materia y con la de los recursos y financiación. El importante papel que cumplen las instituciones privadas en el sistema también ha sido objeto de un importante número de segmentos codificados. El papel de los actores del sistema, encarnados en los usuarios de los servicios sociales,

junto con los profesionales y los políticos, ha sido otra de las temáticas más presente en el discurso global de los entrevistados.



Gráfico n.º 31: Códigos principales del análisis según la frecuencia de segmentos de la categoría central "Sistema público de servicios sociales".
Fuente: Elaboración propia

4.2.6. Descripción de las entrevistas por informante

Seguidamente, ofrecemos un análisis descriptivo de la muestra de entrevistas para conocer el perfil de los informantes, su vinculación con el sistema público de servicios sociales y su percepción y valoración respecto a la difusión de estos servicios entre los ciudadanos. En el análisis incluimos información sobre la realización de las entrevistas, el perfil de los informantes y los segmentos codificados en cada entrevista.

Para cada una de las entrevistas mostramos un retrato gráfico en forma de delineador de códigos (obtenidos a partir del programa Maxqda 2007) de manera que el lector pueda hacer una relación directa entre el color del código y la categoría particular de análisis asociada.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

Cada delineador de códigos está conformado por una matriz de 30 x 40 y representa el conjunto del contenido en relación a las subcategorías identificadas en cada uno de los textos de las entrevistas, obteniendo así una construcción estructurada y gráfica del documento.

De esta forma, la tabla siguiente muestra la guía de lectura de los colores asignados a cada categoría particular para la codificación de los segmentos de cara a poder interpretar el discurso de cada uno de los informantes en los delineadores de códigos obtenidos.

Interpretación de la codificación de los segmentos por colores	
<i>Categorías particulares</i>	<i>Color de codificación</i>
Estructura del sistema	<i>Naranja</i>
Rasgos específicos del sistema	<i>Rojo</i>
Descripción del modelo actual de difusión	<i>Verde</i>
Barreras de la difusión	<i>Azul</i>

*Tabla n.º 45: Interpretación de la codificación de los segmentos.
Fuente: Elaboración propia.*

Se han establecido cuatro perfiles de informantes que tuvieran en común una experiencia contrastada de tipo profesional con los servicios sociales y con la difusión de los servicios públicos.

La muestra final de trece entrevistas ha estado conformada por un total de catorce personas, nueve mujeres y cinco varones. El motivo es que en la entrevista con la Directora General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid participó simultáneamente otra experta y se valoró positivamente su aportación a la información que se buscaba, por lo que se optó por incluirla como informante.

El perfil *Políticos de servicios sociales* ha estado constituido por cuatro mujeres: Patrocinio Las Heras (Responsable de Igualdad del Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y ex Directora General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales entre 1983 y 1990), M.ª del Carmen Pérez Anchuela (Directora General de servicios sociales de la Comunidad de Madrid), Lucila Corral (Diputada nacional y ponente en 2005 de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, además de ex Teniente de Alcalde y ex coordinadora del Área Social del ayuntamiento de Fuenlabrada) y Belén González (concejala de Bienestar Social del municipio de Navarredonda-San Mamés de la Comunidad de Madrid).

El perfil *Técnicos de servicios sociales* ha estado constituido por tres mujeres y un varón. Se han incluido tanto personal técnico municipal en activo como representantes

de empresas que cogestionan Servicios sociales municipales: Pepa Ríos (Trabajadora social del ayuntamiento de Murcia desde 1991), José Miguel Almansa (Educador social del ayuntamiento de Fuenlabrada desde 1995), M.^a Jesús Rosado (Coordinadora del Área de Evaluación del Profesorado Universitario de la Comunidad de Madrid, fue técnica del Departamento de servicios sociales del Servicio Regional de Bienestar Social madrileño (1989-1990) y M.^a Jesús Sanz Andrés (Subdirectora de asistencia técnica y coordinación de planes para personas con discapacidad de la Comunidad de Madrid).

El perfil *Comunicadores de servicios públicos* ha estado conformado por cuatro varones: Gustavo García Herrero (fue Director Técnico del Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de servicios sociales en el Ministerio de Asuntos Sociales entre 1987 y 1990 y es autor de una de las obras de referencia respecto a comunicación y Servicios sociales, *Imagen y comunicación en temas sociales* del año 2001), Toni Puig (Especialista en *marketing* de Servicios socioculturales, ha sido asesor de comunicación del ayuntamiento de Barcelona y es autor de numerosas obras sobre el *marketing* de los servicios Públicos y la comunicación municipal), Nicolás Lorite (Profesor de Comunicación Audiovisual en la Universidad Autónoma de Barcelona y Director del Migracom, Observatorio y Grupo de Investigación sobre Migración) y José Luis Fernández Iglesias (periodista y miembro del Consejo Nacional de la Discapacidad, y Presidente de la Asociación Nacional de Discapacidad y Medios de Comunicación; José Luis falleció en abril de 2010).

Por último, el perfil de *Representantes de instituciones privadas de servicios sociales* ha estado constituido por dos mujeres: Celia Bañón (Directora de Inseval, empresa especializada en inserción social que trabaja con diversos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid), Montserrat Castanyer (Directora de Intress, asociación estatal especializada en el ámbito del bienestar social que desarrolla proyectos de servicios sociales con ayuntamientos de Cataluña, Madrid y Baleares especialmente).

1.^a entrevista

Informante: Pepa Ríos.

Clave de identificación: T-02.

Vinculación con los objetivos de investigación: Diplomada en trabajo Social. Es trabajadora social del ayuntamiento de Murcia desde el año 1991. Desde 2003 trabaja dentro del *Programa de Acompañamiento a la Inserción Social* de dicho Ayuntamiento.

Fecha y lugar de la entrevista: Domicilio particular, Madrid. 4 de noviembre de 2008.

Codificación de la entrevista: En la entrevista a Pepa Ríos se han codificado un total de 145 segmentos. De ellos, 65 segmentos han sido codificados en la categoría particular *Estructura del Sistema*, 49 segmentos en la categoría *Modelo de difusión de los*

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

servicios, 22 segmentos han sido codificados en la de *Barreras de la comunicación* y 9 en la de *Rasgos del sistema*.

En el discurso de la informante se ha detallado principalmente la estructura del sistema público de servicios sociales en torno a su gestión municipal y a la legislación que fundamenta y determina el sistema.

Ríos ha puesto de manifiesto la relevancia que los profesionales de lo social tienen tanto en el funcionamiento del sistema como en su difusión, así como su vinculación con los ciudadanos.

En cuanto a la difusión de los servicios, Ríos habla de una percepción negativa por parte de los ciudadanos respecto a los servicios sociales, fruto de la estigmatización histórica de la asistencia social. Relaciona este hecho con la propia estructura del sistema, y considera que sólo la consecución plena del derecho a los servicios sociales de forma universal superaría definitivamente esta imagen negativa asociada a la caridad.

Por otra parte, Ríos considera necesario transformar desde las propias Administraciones públicas el modelo de comunicación que se está empleando para difundir los servicios sociales, defendiendo para ello una mayor inversión en comunicación que favorezca un nuevo modelo que sea más cercano y directo y que compagine tanto una orientación universalista de la misma como una mejor adaptación de los mensajes dirigidos a sectores concretos.

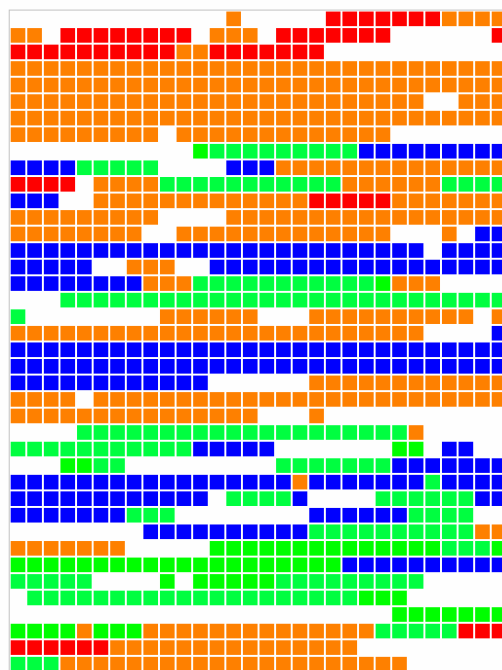


Gráfico n.º 32: Delineador de códigos de la entrevista a Pepa Ríos.
Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda2007.

2.ª entrevista

Informante: M.ª Jesús Rosado Millán.

Clave de identificación: T-03.

Vinculación con los objetivos de investigación: Coordinadora del Área de Evaluación del Profesorado Universitario del ACAP (Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de la Universidades de Madrid), Rosado Millán ha trabajado como Especialista en la Dirección General de Calidad de los servicios de la Comunidad de Madrid (1997-1998), y fue técnica del Departamento de servicios sociales del Servicio Regional de Bienestar (1989-1990)

Fecha y lugar de realización: Sede del ACAP, calle de Alcalá 21, Madrid; 14 de noviembre de 2008.

Codificación de la entrevista: En la entrevista a M.ª Jesús Rosado se han codificado un total de 84 segmentos. De ellos, 38 segmentos han sido codificados en torno a la categoría particular *Modelo de difusión del sistema*, 21 han sido codificados en la categoría *Estructura del sistema*, 17 han sido codificados en la de *Barreras de la comunicación*, y 8 en la denominada *Rasgos del sistema*.

En la entrevista de Rosado está presente la cuestión del derecho a los servicios sociales y la no universalidad plena de los servicios, tal y como están configurados en el sistema, lo que relaciona precisamente con la propia forma de difundir estos servicios. Rosado considera que el factor comunicación es esencial para hacer llegar los servicios a los ciudadanos pero considera que no se tiene en cuenta por parte de las Administraciones públicas por una falta de interés, lo que tiene por consecuencia un amplio desconocimiento de estos servicios entre los ciudadanos.

La informante opina que persiste la imagen de caridad y beneficencia asociada a los servicios sociales y que ésta no ha podido superarse debido, precisamente, a la no universalidad plena del sistema. También considera que el sistema está muy determinado por el nivel político, lo que considera perjudicial.

Por último, Rosado, experta en cuestiones de calidad, opina que el *marketing* en servicios sociales se utiliza poco y cuando se hace suele ser con el objetivo de comunicar, desaprovechando las herramientas que esta disciplina ofrece para llevar a cabo análisis, investigaciones y métodos que aumentarían la calidad de los servicios sociales al contribuir a adaptar mejor los servicios a las necesidades ciudadanas.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas



Gráfico n.º 33: Delineador de códigos de la entrevista a M.ª Jesús Rosado.
Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda2007.

3.ª entrevista

Informante: Patrocinio Las Heras.

Clave de Identificación: (P-03).

Vinculación con los objetivos de investigación: Diplomada en Trabajo Social y Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología. Presidenta del Consejo General de Trabajadores sociales y FEDAAS, 1977-1983. Fue Directora General de Acción Social de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Asuntos Sociales 1983-1990. Ha sido concejala del ayuntamiento de Madrid y diputada regional, y actualmente es Responsable de Igualdad del Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Fecha y lugar de realización: Ministerio de Asuntos Exteriores, Palacio de Santa Cruz, plaza de las Provincias, Madrid; 9 de enero de 2009.

Codificación de la entrevista: En la entrevista a Las Heras se han codificado un total de 92 segmentos. 29 de ellos se han codificado en la categoría particular *Estructura del sistema*, 28 en la categoría particular *Modelo de la difusión de los servicios sociales*, 20 en la de *Barreras de la comunicación*, y 15 en la categoría particular *Rasgos del sistema*.

En el discurso de Las Heras hay una fuerte relación entre el cómo está estructurado en la actualidad el sistema público de servicios sociales y el tipo de comunicación que las Administraciones públicas están llevando a cabo de los servicios. Las Heras considera que la consecución del derecho universal a los servicios sociales ocurrirá de forma inexcusable y que será una evolución lógica del propio sistema. Pero

considera que en la actualidad el sistema se caracteriza por tener que hacer frente a una creciente demanda ciudadana de los servicios con una notable falta de medios, y que este hecho determina el tipo de difusión que las Administraciones públicas están llevando a cabo.

Para esta informante, la difusión de los servicios sociales públicos no debe limitarse a la mera promoción de unos servicios concretos, sino que debe trabajar igualmente la defensa de una serie de determinados valores de convivencia e implicar a la ciudadanía en la resolución de los problemas sociales que ocurren en su entorno, fomentando la participación ciudadana en los asuntos comunes. También considera que se hace necesario difundir la metodología de trabajo empleada por los servicios sociales basada en la intervención comunitaria.

Las Heras considera que la estigmatización que aún sufren los servicios sociales está fundamentada en determinados elementos externos como puede ser el tratamiento que reciben de los medios de comunicación. Así, la informante atribuye a los medios de comunicación un gran poder para superar esta estigmatización.

Pero también esa estigmatización se fundamenta en determinadas causas que son atribuibles a las propias instituciones públicas, como el modelo de comunicación empleado por éstas —que, a juicio de Las Heras, sigue enfocando los servicios sociales desde la marginalidad—, el elevado nivel de descoordinación entre las Administraciones o incluso la propia contención por miedo a disparar la demanda y no disponer de recursos para poder atenderla. Las Heras considera que las Administraciones públicas no le conceden al factor comunicación el valor que merece.

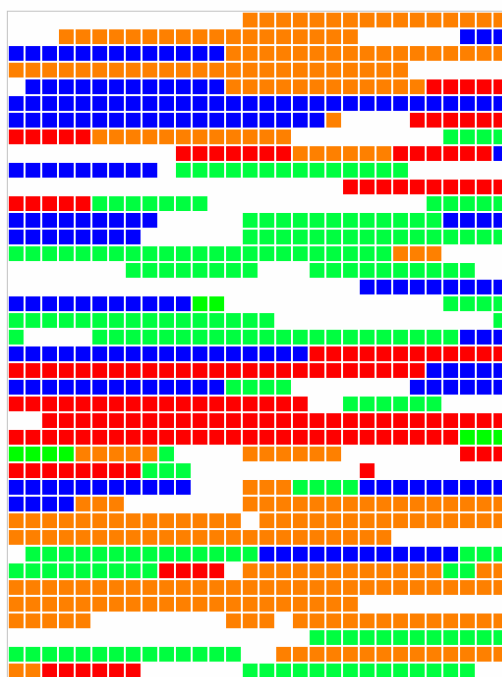


Gráfico n.º 34: Delineador de códigos de la entrevista a Patrocinio Las Heras.
Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda2007.

4.ª entrevista

Informante: Celia Bañón.

Clave de identificación: (I-02).

Vinculación con los objetivos de investigación: Directora de la empresa INSEVAL y Directora Técnica de la Asociación Proyecto Alba, se especializa desde 1991 en la inserción social de colectivos de exclusión, trabajando como consultora— inicialmente en diversas entidades y actualmente a través de su propia empresa— en diversos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, desarrollando proyectos de investigación (estudios, planes locales), intervención (grupos de mujeres, de rentas mínimas...), desarrollo comunitario (dinamización de mesas y foros), evaluación (valoración de proyectos, estudios de evaluación), etc. en áreas tan diversas como género, inmigración, voluntariado, inserción sociolaboral y otras.

Fecha y lugar de realización: Domicilio particular, Madrid; 11 de febrero de 2009.

Codificación de la entrevista: Se han codificado un total de 105 segmentos, de los cuales 48 se han codificado en la categoría particular *Modelo de difusión de los servicios*, 30 se han codificado en la categoría particular *Estructura del sistema*, y 27 se ha codificado para la de *Barreras de la comunicación*.

Para Bañón el principal problema que tiene que trabajar la difusión de los servicios sociales es el del desconocimiento y la estigmatización que sufren. Considera que son las Administraciones públicas quienes deben encargarse de resolver esta cuestión aumentando la visibilidad de los servicios y corrigiendo los desequilibrios en la comunicación característicos de los servicios sociales. Y considera que no lo hacen por miedo a un aumento de la demanda o a una reacción negativa por parte de los ciudadanos, por lo tanto piensa que no les interesa. Así mismo considera necesario aumentar la coordinación entre las Administraciones públicas y reducir la burocracia para facilitar la difusión.

En cuanto a los actores, Celia defiende el importante papel que las instituciones privadas desempeñan en la prestación de los servicios sociales públicos, convirtiéndose en referencias de trabajo para la Administración pública y para sus trabajadores debido a su grado de especialización, aunque la responsabilidad final sea siempre de dicha administración.

Así mismo, Bañón defiende una orientación universalista de la difusión de los servicios. Al igual que Las Heras, Bañón le otorga también un valor a la difusión de los servicios que va más allá de la mera información sobre prestaciones y servicios: sensibilizar a la población, fomentar la participación ciudadana y favorecer el trabajo en red con otras organizaciones.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

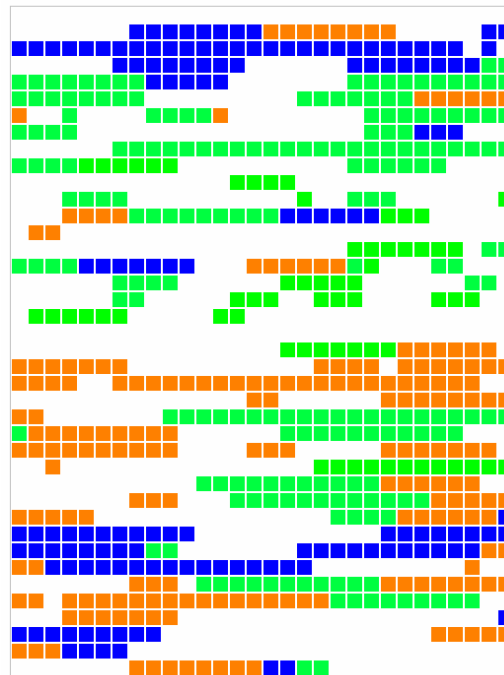


Gráfico n.º 35: Delineador de códigos de la entrevista a Celia Bañón.
Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda2007.

5.ª entrevista

Informante: Nicolás Lorite.

Clave de identificación: (C-04).

Vinculación con los objetivos de investigación: Doctor en Ciencias de la Información, Sociólogo, Periodista y Profesor Titular de Comunicación Audiovisual de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Director del Observatorio y Grupo de Investigación sobre Migración (MIGRACOM) en la misma Universidad. Ha dirigido para el Instituto de Migraciones y Servicios sociales la investigación *Tratamiento informativo de la inmigración en España, 2002*, trabajo publicado en el 2004 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el que se observa la mirada multipolar de los medios (prensa, radio, televisión e Internet) al abordar al inmigración desde la producción, emisión y recepción de los mensajes.

Fecha y lugar de realización: Entrevista telefónica efectuada el 23 de marzo de 2009.

Codificación de la entrevista: Se han codificado un total de 74 segmentos. De ellos, 42 han correspondido a la categoría particular *Modelo de difusión de los servicios*, 21 a la referida a las *Barreras de comunicación*, 8 a la de *Estructura del sistema* y 3 a la categoría particular *Rasgos del sistema*.

Nicolás Lorite considera que deben coexistir la difusión de los servicios sociales especializados, aquellos dirigidos a colectivos concretos, y otra difusión de carácter generalista, dirigida a toda la ciudadanía, la cual, a su juicio, está ausente. Considera que

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

la comunicación de los servicios sociales no es considerada como una prioridad por parte de las instituciones públicas encargadas de su prestación y que ello se traduce en una falta de los recursos que serían necesarios para llevar a cabo una difusión adecuada. Es decir, la financiación insuficiente que sufren los servicios sociales públicos determina enormemente la difusión de estos servicios, lo que piensa que es una gran carencia del sistema.

Lorite sostiene que el modelo de comunicación actual de los servicios sociales públicos responde a unos patrones anticuados tanto en las técnicas utilizadas como en los mensajes lanzados, mensajes que no son los suficientemente motivadores. Cree necesario, además, introducir estrategias de planificación y *marketing* en los servicios sociales pero de forma realista, adaptada a la realidad de los servicios.

En cuanto a los problemas que se encuentra la difusión de los servicios sociales públicos, Lorite los ubica en su falta de visibilidad entre los ciudadanos, el desconocimiento y la confusión, y considera que la clave de estos problemas está ubicada en la propia acción comunicativa que llevan a cabo las Administraciones, las cuales, sostiene, están poco formadas en materia de comunicación. Por esta razón considera que la formación de los responsables de servicios sociales en materia de comunicación es un elemento a tener en cuenta para mejorar la eficacia de la comunicación.

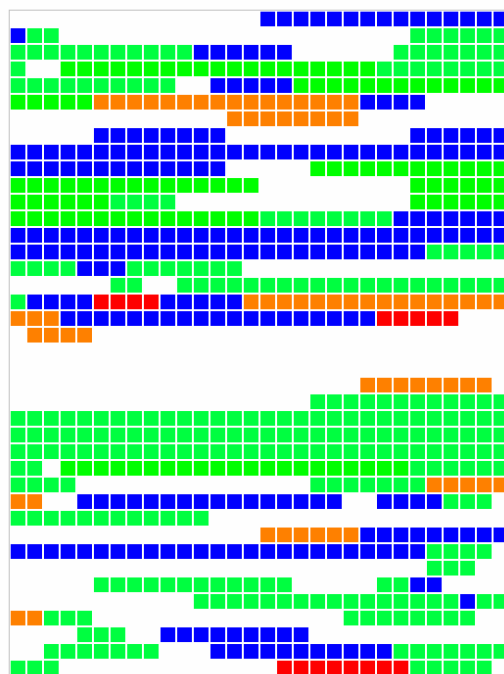


Gráfico n.º 36: Delineador de códigos de la entrevista a Nicolás Lorite.
Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda2007.

6.^a entrevista

Informante: Toni Puig.

Clave de identificación: (C-03).

Vinculación con los objetivos de investigación: Especialista en *marketing* de servicios socioculturales. Profesor de *marketing* de servicios públicos del Instituto de Gestión Pública de ESADE. Actualmente es miembro de la Gerencia de Educació, cultura i Benestar del ayuntamiento de Barcelona. Ha sido Asesor de Comunicación del ayuntamiento de Barcelona en la Direcció de Comunicació Corporativa i Qualitat y Director de la Agencia de Servicios con las Asociaciones de Barcelona. Fue director del IMAE (Instituto Municipal de Animación y Tiempo Libre) del ayuntamiento de Barcelona. Es consultor de organismos internacionales y Director de la Agencia Municipal de Servicios para el ayuntamiento de Barcelona. Editor y autor de numerosas publicaciones que vinculan el *marketing* con el municipalismo, entre ellas: *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos* (2003), *Marketing de servicios para Administraciones públicas con los ciudadanos: en red, claves y entusiastas* (2002); *Manual para la producción de servicios municipales: la construcción de los servicios para la calidad de vida desde las necesidades de los ciudadanos o cómo usar el marketing en los municipios* (1998), o *Ciudad y cultura en el siglo XXI* (1995).

Fecha y lugar de realización: Entrevista telefónica efectuada el 29 de marzo de 2009.

Codificación de la entrevista: En la entrevista a Toni Puig se han codificado un total de 71 segmentos. De ellos, 39 segmentos se han codificado en la categoría particular *Modelo de difusión de los servicios*, 17 segmentos han sido codificados en la categoría *Barreras de la comunicación*, 8 segmentos en la de *Estructura del sistema*, y 7 en la categoría particular referida a los *Rasgos del sistema*.

Toni Puig defiende y promueve la implantación del *marketing* en el denominado proceso de servucción (construcción) de los servicios. Para Puig, el *marketing* es la herramienta necesaria para centrar las decisiones políticas en las necesidades reales de los ciudadanos, ya que combina de forma estratégica elementos imprescindibles como la investigación, la comunicación y la evaluación de los servicios. Puig considera en la entrevista que hay una falta de inversión en materia de comunicación en la mayoría de las Administraciones prestadoras de servicios sociales, y estima que la causa es una falta de voluntad por parte de estas Administraciones (traducida en una ausencia generalizada de estrategias de comunicación) basada en una combinación entre el temor a la reacción de los ciudadanos ante lo que éstos pudieran considerar como unos servicios “*injustos*”, en la falta de sensibilidad y, especialmente, en la falta de recursos destinados a los servicios. Puig sostiene que el factor comunicación contribuiría decisivamente a modificar el Sistema y hacerlo avanzar.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

El informante considera que los servicios sociales son indispensables para garantizar la cohesión de la sociedad y que, además, cada vez tienen más calidad y son valorados positivamente por los ciudadanos que hacen uso de ellos, pero que sufren de un elevado desconocimiento por parte de los ciudadanos que no tienen relación con ellos. Cree además que la actual crisis no hace sino aumentar el valor del sistema. Considera por ello que la difusión de los servicios debe insistir en contar a los ciudadanos para qué sirven los servicios pero también para transmitir valores que favorezcan el vínculo social.

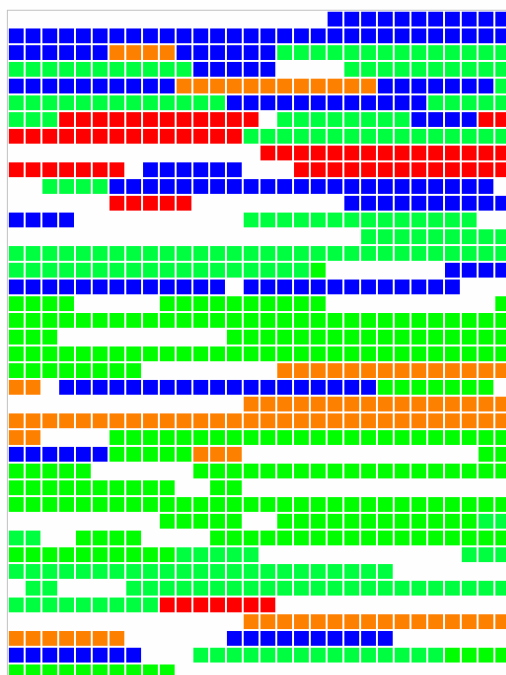


Gráfico n.º 37: Delineador de códigos de la entrevista a Toni Puig.
Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda2007.

7.ª entrevista

Informante: Montserrat Castanyer.

Clave de identificación: (I-01).

Vinculación con los objetivos de investigación: Presidenta desde 2007 del Instituto de Trabajo Social y Servicios sociales (Intress), asociación de ámbito estatal que trabaja en el sector del bienestar social desde 1984, conformada por profesionales de la intervención social. Intress cogestiona Servicios sociales con Ayuntamientos de toda España, principalmente de Catalunya, Madrid y Baleares. Especialista en servicios sociales y de salud mental, ha publicado diversos artículos desde finales de la década de los ochenta.

Fecha y lugar de realización: Sede de Intress en Madrid, calle del General Oráa 26, Madrid; 24 de febrero de 2009.

Codificación de la entrevista: Se han codificado un total de 99 segmentos. De ellos, 39 en la categoría particular *Estructura del sistema*, 27 en la del *Modelo de difusión de los servicios*, 24 en la de *Barreras de la comunicación* y 8 en la categoría particular *Rasgos del sistema*.

Castanyer considera que la estructura actual del sistema limita la capacidad de actuación de los servicios sociales y, ante el aumento de los problemas sociales debido a la crisis y el aumento de la demanda de los servicios, echa en falta una ley estatal de servicios sociales. A este respecto considera que la denominada Ley de Dependencia ha supuesto un avance considerable en el reconocimiento de derechos vinculados a los servicios sociales.

Así, estima como un factor negativo que caracteriza al sistema actual la existencia de diferencias existentes entre los diversos municipios en cuanto a la prestación de los servicios, diferencias que se reflejan en la manera de comunicar los servicios a los ciudadanos. Al estar estas diferencias tan presentes en la forma en que se realiza su difusión, esto tiene por consecuencia que exista aún un elevado nivel de desconocimiento de los servicios sociales entre los ciudadanos.

Castanyer sostiene que la difusión que se hace en la actualidad de los servicios sociales refleja una notable ausencia en la difusión de los servicios generales o de atención primaria y que los servicios más específicos, aquellos destinados a sectores muy concretos de la ciudadanía —que son los que más se comunican—, se difunden de forma desigual.

Así mismo, la informante comparte con otros entrevistados el hecho de que la estigmatización de los servicios no ha sido superada aún, y que una prueba de ello es el cómo muchas Administraciones han cambiado las denominaciones de sus departamentos encargados de gestionar los servicios sociales a otras tales como *Bienestar social* o *Asuntos Sociales*. De cualquier forma, la entrevistada considera que el sistema todavía es joven y seguirá evolucionando y perfeccionándose.

Esta informante también habla del papel que cumplen las instituciones privadas en el sistema, estando más presentes generalmente en los servicios sociales de atención especializada. Considera que juegan un papel importante al contribuir a dotar de calidad al sistema desde su especialización, y suelen asesorar y proponer desde esta especialización a las Administraciones públicas.

Para Castanyer la comunicación debe hacer coexistir una orientación universalista de la misma junto con una orientación especializada, que considera fundamental. Para ella, el objetivo principal de la difusión de los servicios sociales debe de ser el de garantizar la accesibilidad ciudadana, visibilizando los servicios.

Montserrat habla también de algunos rasgos específicos de la difusión de los servicios sociales, como la importancia de la denominada comunicación boca a boca o la influencia positiva que tienen los grupos de afectados en la difusión de los servicios sociales.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

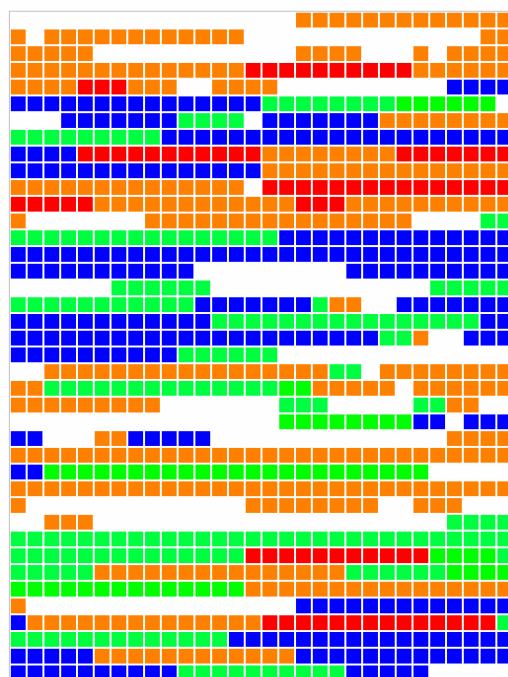


Gráfico n.º 38: Delineador de códigos de la entrevista a Montserrat Castanyer.
Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda2007.

8.ª entrevista

Informante: Lucila Corral.

Clave de identificación: (P-01).

Vinculación con los objetivos de investigación: Diputada en el Congreso de los Diputados, donde ha sido vocal en diversas comisiones sobre asuntos sociales, discapacidad, drogas y cooperación al desarrollo. Diplomada en Trabajo Social. Fue la primera trabajadora social del ayuntamiento de Fuenlabrada, del que llegó a ser Directora de servicios sociales. Ha sido también diputada regional en la Asamblea de Madrid y es Profesora de Máster y Cursos de Expertos en Integración Social y Políticas de Igualdad. Ha sido Teniente de Alcalde en el ayuntamiento de Fuenlabrada.

Fecha y lugar de realización: Congreso de los Diputados, Carrera de San Jerónimo 39, Madrid; 23 de marzo de 2009.

Codificación de la entrevista: Se han codificado un total de 141 segmentos en el conjunto de la entrevista. 63 segmentos han sido codificados en la categoría particular *Modelo de difusión de los servicios*, 32 han sido codificados en la categoría particular *Estructura del sistema*, 24 en la subcategoría *Rasgos del sistema* y 22 en la de *Barreras de la comunicación*.

Para Lucila Corral, el factor *comunicación* es un elemento indispensable en la prestación de los servicios sociales públicos que debe servir para trasladar la universalidad de los servicios que determinan las leyes. Así, considera que todavía las

Administraciones públicas deben continuar explicando para qué sirven los servicios sociales (en el sentido de su aportación a la sociedad) siendo portadores de unos valores determinados. Lucila ha sido testigo directo de la evolución de la comunicación de los servicios sociales desde la llegada de la democracia primero como técnica y luego como política, y considera que ahora es más fácil difundir servicios sociales ya que ahora están más visibilizados y la ciudadanía tiene una mejor imagen de ellos.

No obstante considera que el pasado asistencial todavía pesa mucho y que la comunicación es la herramienta que, junto con la consolidación y el avance del sistema hacia la universalidad plena, contribuirán decisivamente a que estos servicios salgan de la idea de marginalidad que persiste todavía en muchos ciudadanos. Lo que supone hacerlos más cotidianos, algo a lo que puede aportar mucho la comunicación.

Así, Lucila cree necesario invertir en comunicación, formar en comunicación a los responsables de los servicios sociales y contar con los profesionales de la comunicación desde los departamentos encargados de los servicios sociales.

Corral considera que el sistema es aún muy joven y por tanto débil y vulnerable, un sistema que aún no ha terminado de configurarse y que está menos dotado que otros servicios públicos como la sanidad o la educación. Así, afirma que el futuro del sistema sigue pasando por el reconocimiento pleno de los servicios sociales como derecho ciudadano.

Por ello Lucía plantea que el perfeccionamiento del sistema supondrá mejorar la difusión de los servicios, pero que también es la difusión es imprescindible para que ese perfeccionamiento sea posible.

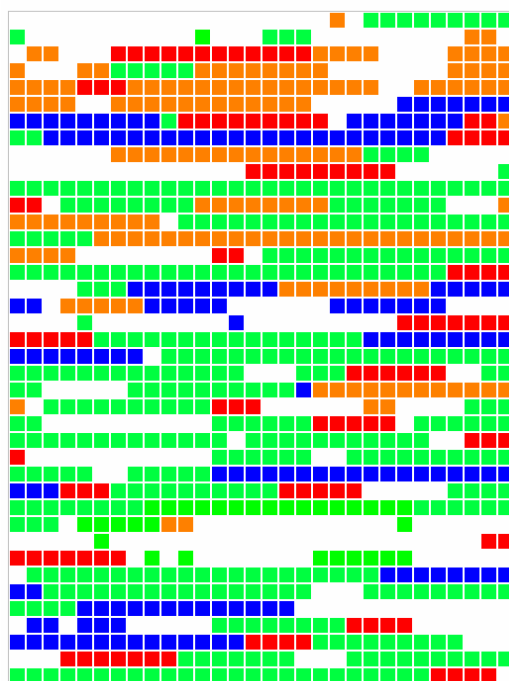


Gráfico n.º 39: Delineador de códigos de la entrevista a Lucila Corral.
Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda2007.

9.ª entrevista

Informantes: M.ª Carmen Pérez Anchuela (acompañada de M.ª Jesús Sanz Andrés).

Clave de identificación: (P-02) y (T-04).

Vinculación con los objetivos de investigación: M.ª Carmen Pérez Anchuela es Directora General de servicios sociales de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Madrid desde 2003. M.ª Jesús Sanz Andrés es Subdirectora de asistencia técnica y coordinación de planes para personas con discapacidad de la Comunidad Autónoma de Madrid, y ha publicado libros y artículos sobre familia y discapacidad, entre otros: *Puentes invisibles: el desarrollo emocional de los niños con capacidad visual grave* (2003).

Fecha y lugar de realización: Sede de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, calle de Alcalá 63, Madrid; 16 de febrero de 2009.

Codificación de la entrevista: Se han codificado un total de 124 segmentos. 47 se han codificado en la categoría particular *Modelo de difusión de los servicios*, 41 de ellos se han codificado en la de *Barreras de la comunicación*, 24 en la categoría particular *Estructura del sistema*, 12 en la referida a los *Rasgos del sistema*.

Para Pérez Anchuela, los servicios sociales son todavía objeto de una etiqueta que los relaciona con la marginalidad y la caridad. Además considera que entre la sociedad existe una gran indiferencia hacia la labor que estos servicios realizan entre la sociedad. La Directora General de servicios sociales de la Comunidad de Madrid sostiene que hay una gran responsabilidad de las Administraciones públicas en este sentido pero no por una falta de voluntad o miedo, sino más bien por una ausencia de recursos y una deficiente coordinación de la difusión de los servicios entre las Administraciones. Esta descoordinación produce también confusión entre los ciudadanos.

No obstante considera que los servicios sociales sí gozan mayoritariamente de una buena imagen entre quienes tienen o han tenido contacto con ellos.

Así mismo considera que es necesario que la difusión de los servicios sociales públicos se haga atractiva y motivadora y habla de la necesidad de diversificar las técnicas de comunicación para poder llegar más ampliamente a un mayor número de ciudadanos, aprendiendo a manejarlas debidamente, e introduciendo la planificación estratégica en la difusión. Y también introduce la necesidad de hacer cotidianos estos servicios a través de la comunicación, de la misma forma que lo son otros servicios como la sanidad o la educación. Cree que el principal objetivo de la difusión es el de hacer accesibles los servicios a los ciudadanos, y transmitirles que estos servicios abordan situaciones de interés general. Además, comparte con el resto de los entrevistados la idea de que esa difusión debería dirigirse a toda la ciudadanía y no únicamente a determinados sectores.

Pérez Anchuela opina que la difusión de los servicios sociales ha experimentado una transformación en positivo y predice que seguirá evolucionando. Prueba de ello es el

interés cada vez mayor por parte de las Administraciones por comunicar y la presencia cada vez mayor de expertos en comunicación que intervienen en la difusión de los servicios. Pero, al mismo tiempo, considera que esa evolución vendrá determinada por la propia evolución del sistema referida tanto a su legislación como a su financiación. A este respecto cree que la denominada Ley de Dependencia ha hecho cambiar y evolucionar al sistema, pese a que los servicios sociales se sigan asimilando a grupos desfavorecidos.

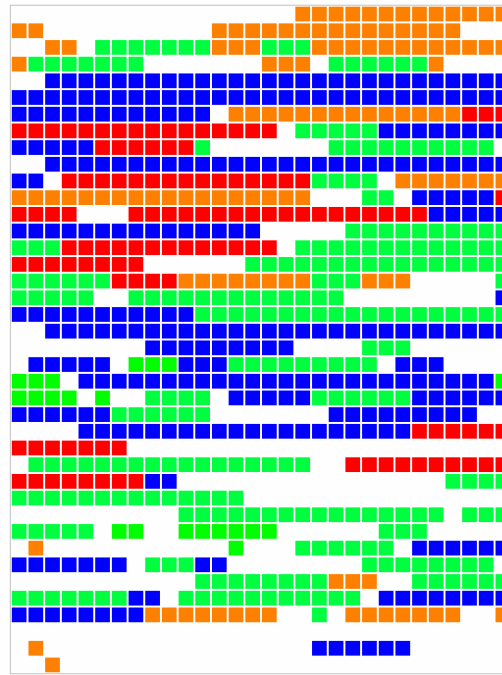


Gráfico n.º 40: Delineador de códigos de la entrevista a M.ª Carmen Pérez Anchuela y M.ª Jesús Sanz Andrés.

Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda2007.

10.ª entrevista

Informante: José Luis Fernández Iglesias.

Clave de identificación: (C-02).

Vinculación con los objetivos de investigación: Periodista de prensa, radio y televisión, miembro desde el año 2004 del Consejo Nacional de la Discapacidad en calidad de asesor experto. Desde 1999 a 2006 fue presidente de la Asociación Nacional de Discapacidad y Medios de Comunicación (ADIMECO). Su trabajo ha recibido sobre la discapacidad y los medios de comunicación ha sido objeto de diversos premios y menciones. Entre otras obras, ha escrito la *Guía de estilo sobre discapacidad para profesionales de los medios de comunicación* editada por el Real Patronato sobre Discapacidad en diciembre de 2006. También ha participado en *La imagen social de las personas con discapacidad*, dentro de la colección *Cermi.es*, con el escrito *Historia, discapacidad y valía* en septiembre de 2008. José Luis falleció en abril de 2010.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

Fecha y lugar de realización: Sede de ADIMECO, calle del Corregidor José de Pasamonte n.º 27; 6 de marzo de 2009.

Codificación de la entrevista: Se han codificado un total de 127 segmentos. 40 de ellos se han codificado en la categoría particular *Barreras de la comunicación*, 40 en la categoría particular *Modelo de difusión de los servicios*, 25 en la referida a la *Estructura del sistema* y 22 en la categoría particular *Rasgos del sistema*.

José Luis se muestra pesimista en la entrevista respecto a la percepción que tienen los ciudadanos respecto a los servicios sociales. Sostiene que entre la ciudadanía existe una amplia percepción negativa sobre estos servicios basada en el enorme desconocimiento sobre lo que suponen para la sociedad. Un desconocimiento que, además, hace que los servicios sociales estén infrautilizados. Para José Luis, unos servicios que no se conocen no se pueden utilizar, ni tampoco defender.

El informante considera que la causa de este desconocimiento se encuentra focalizada en la acción comunicativa que llevan a cabo las Administraciones públicas y en el tratamiento que de estos servicios hacen los medios de comunicación.

Sobre las primeras, Fernández Iglesias considera que no están interesadas en difundir los servicios por que no disponen de los recursos suficientes para poder prestarlos de forma adecuada, y que por tanto sólo lleven a cabo acciones puntuales, lo que supone una difusión desequilibrada de los servicios y una imposibilidad de lograr una anhelada cotidianeidad que aumentaría su conocimiento y su valoración.

En cuanto a los medios de comunicación, Fernández Iglesias estima que la información social ha dejado de ser preferente para ellos en detrimento de la información política, la económica y la deportiva. Considera además que los medios son responsables de generar confusión hacia los servicios y contribuir a su estigmatización al dar muchas veces prioridad al amarillismo para captar la atención, y que solo los medios locales realizan un tipo de información correcta y adaptada a la realidad de los servicios.

José Luis estima necesario diversificar las técnicas y herramientas de comunicación para poder llegar a un mayor número de ciudadanos y apuesta decididamente por hacer uso del *marketing* y del poder de la publicidad para poder mejorar la imagen de los servicios y fomentar su utilización.

Igualmente, es muy crítico frente a los desequilibrios en la prestación de los servicios derivados de la ausencia de una ley estatal de servicios sociales y defiende una universalidad de los servicios sociales con unos mínimos establecidos para el conjunto de los ciudadanos que redujera de alguna forma la influencia del poder político en el sistema. Así, considera que, pese a su juventud, el estado del sistema está muy retrasado en comparación con lo que ocurre en otros países en materia de protección social.

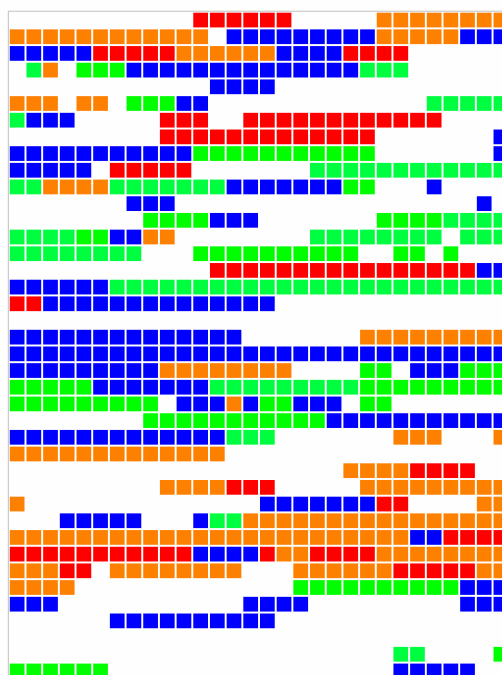


Gráfico n.º 41: Delineador de códigos de la entrevista a José Luis Fernández Iglesias.
Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda2007.

11.ª entrevista

Informante: José Miguel Almansa.

Clave de identificación: (T-01).

Vinculación con los objetivos de investigación: Educador social en el ayuntamiento de Fuenlabrada desde 1995. Ha estado trabajando en programas de ocio para personas con discapacidad intelectual, programas de inserción laboral y actualmente se dedica al ámbito de adolescentes en riesgo social.

Fecha y lugar de realización: Domicilio particular en Madrid; 14 de abril de 2009.

Codificación de la entrevista: Se han codificado 133 segmentos. De ellos, 47 se han incluido en la categoría particular *Modelo de difusión de los servicios*, 45 se han incluido en la categoría particular *Barreras de la comunicación*, 30 en la categoría particular *Estructura del sistema*, y 11 en la categoría particular *Rasgos del sistema*.

Almansa considera que los servicios sociales son los grandes desconocidos de los servicios públicos. Desconocimiento y estigmatización se alimentan y estimulan mutuamente para producir una percepción negativa entre la ciudadanía. Así, considera que, para muchos ciudadanos, el hecho de tener que acudir a los servicios sociales todavía se siente como un desprestigio y produce vergüenza y pudor.

El informante piensa que persiste entre la ciudadanía una visión tétrica de lo social asociada a la historia asistencial de los servicios que no ha podido ser superada. Localiza esta responsabilidad en las Administraciones públicas por diversos motivos:

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

falta de voluntad, un manejo erróneo de la metodología de la comunicación, una metodología anticuada de comunicación, una comunicación desigual y heterogénea (un *reino de Taifas*), desordenada, en la que brilla por su ausencia la planificación estratégica.

Almansa afirma que desde su trabajo observa cómo la actual situación de crisis aumenta los problemas sociales y la demanda de los servicios por parte de todo tipo de ciudadanos, lo que podría servir para dotar de valor al sistema ante los ciudadanos, pero que sin embargo la falta de financiación reduce el número de servicios y recursos, lo que afecta también a la propia difusión de un sistema que ha tenido tradicionalmente recursos muy limitados

José Miguel considera que la propia naturaleza de la intervención social impide que se visibilicen adecuadamente lo que denomina “intervenciones impecables de los servicios sociales” y que, sin embargo, los casos que más aparecen en los medios de comunicación suelen ser aquellos que son más negativos. Piensa que la difusión de los servicios sociales debería mostrar a los ciudadanos cómo funciona y en qué se basa la metodología de la intervención comunitaria, lo que, a su juicio, cambiaría la imagen de los servicios. Adaptarse mejor a la realidad de los servicios y ser más pedagógica.

Almansa también piensa que los servicios sociales deberían ampliar los emplazamientos en los que se comunican con los ciudadanos, ya que es habitual que las acciones comunicativas que llevan a cabo las Administraciones públicas no salgan de los propios equipamientos de los servicios sociales, lo que reduce notablemente su visibilidad y su eficacia.

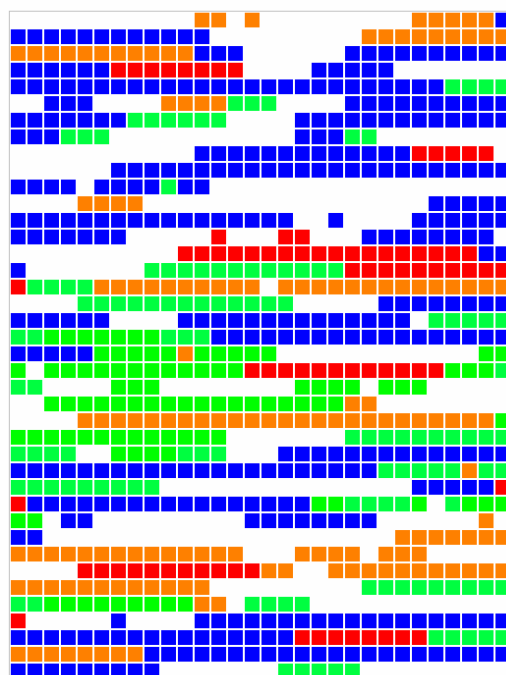


Gráfico n.º 42: Delineador de códigos de la entrevista a José Miguel Almansa.
Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda2007.

12.^a entrevista

Informante: Gustavo García Herrero.

Clave de identificación: (C-01),

Vinculación con los objetivos de investigación: Trabajador social y Director del Albergue Municipal de Transeúntes de Zaragoza desde 1996. Fue Director Técnico del Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de servicios sociales entre 1987 y 1990, y asesor del Consejero de Bienestar Social de Aragón entre 1982 y 1986 en relación a la puesta en marcha del Sistema de servicios sociales de Base en Aragón. Es autor del libro *Imagen y Comunicación en temas Sociales* (2001), obra de referencia en el estudio de la comunicación de los servicios sociales en nuestro país.

Fecha y lugar de realización: Hotel Husa, calle de Atocha 123, Madrid; 4 de abril de 2009.

Codificación de la entrevista: Se han codificado un total de 155 segmentos. De ellos, 92 lo han sido en la categoría particular *Modelo de difusión de los servicios*, 38 en la categoría particular *Barreras de comunicación*, 14 en la categoría particular *Estructura del sistema*, y 11 en la categoría particular *Rasgos del sistema*.

Gustavo García considera el factor *comunicación* como un elemento indispensable para dotar de calidad a la intervención social, pero sobre todo como el factor fundamental para cambiar la imagen estigmatizada de los servicios, pese a que hoy ya no son tan invisibles como lo fueron en los albores del sistema y que, a su juicio, el sistema comienza a ser considerado en todos los sectores de la sociedad.

Gustavo se enfrentó a la cuestión de la difusión de los servicios sociales prácticamente desde el inicio de la democracia, cuando hubo que crear los denominados *nuevos servicios sociales* prácticamente desde la beneficencia. Por tanto, ha sido protagonista y testigo del progreso experimentado en materia de comunicación.

El experto piensa que la difusión de los servicios sociales en la actualidad necesita tener una serie de características propias: debe ser directa y próxima, hacerse cotidiana, ser positiva, ser proactiva, ser sensible, y debe ser atractiva y dinámica... Así mismo esta comunicación debe servir para algo más que informar: debe vender valores de convivencia y *crear marca* de servicios sociales.

Igualmente, afirma que la evolución de la legislación ha contribuido a facilitar la difusión de los servicios sociales, y pone para ello el ejemplo de la denominada Ley de Dependencia, que hace que por primera vez toda la sociedad se convierta en usuaria potencial de estos servicios.

De cualquier forma, considera que se hace imprescindible que los servicios sociales apliquen estrategias de comunicación y amplíen los emplazamientos que utilizan para difundirse. También se muestra partidario del uso del *marketing* de servicios públicos en los servicios sociales entendiéndolo como una herramienta para reforzar, dotar de visibilidad y dar credibilidad a los servicios, ya que el *marketing* puede

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

conseguir unir la calidad de los servicios sociales con una buena imagen, pero siempre que haya servicios de calidad detrás.

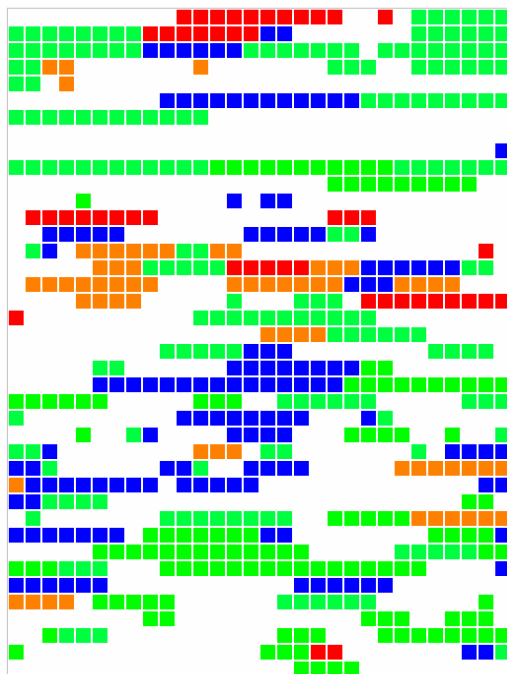


Gráfico n.º 43: Delineador de códigos de la entrevista a Gustavo García Herrero.
Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda2007.

13.ª entrevista

Informante: Belén González.

Clave de identificación: (P-04),

Vinculación con los objetivos de investigación: Concejala de Bienestar Social del municipio de Navarredonda-San Mamés (Comunidad de Madrid) desde 2003.

Fecha y lugar de realización: Entrevista realizada por correo electrónico; 10 de mayo de 2009.

Codificación de la entrevista: Se han codificado un total de 27 segmentos, de los cuales 17 se han incluido en la categoría particular *Modelo de difusión de los servicios*, 5 en la categoría particular *Estructura del sistema*, 4 en la de *Barreras de comunicación* y 1 en la de *Rasgos específicos del sistema*.

Belén es concejala de un pequeño municipio de la Sierra Norte de Madrid cuyos habitantes no suman más de cien personas empadronadas. Los servicios sociales están mancomunados con otros municipios.

Para Belén la comunicación es un elemento necesario para conocer las necesidades de los vecinos, algo que en la actualidad echa en falta por parte de los

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

técnicos sociales. Considera necesario que los servicios sociales salgan de sus centros para vincularse con los ciudadanos.

La informante sostiene que la difusión de los servicios sociales debería ser más directa, cercana y personal (de hecho considera que la comunicación verbal o cara a cara con los ciudadanos es uno de sus elementos característicos), y opina que debería tener una vocación universal. Para ella, las principales barreras de la comunicación se ubican en el desconocimiento de los servicios sociales por parte de la ciudadanía, un desconocimiento que produce indiferencia y confusión en la sociedad.



Gráfico n.º 44: Delineador de códigos de la entrevista a Belén González.
Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda2007.

Con la entrevista de Belén González finalizan las entrevistas exploratorias. Pasamos ahora a ofrecer una visión general del conjunto de los delineadores de códigos de las entrevistas, como reflejamos en el gráfico siguiente.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

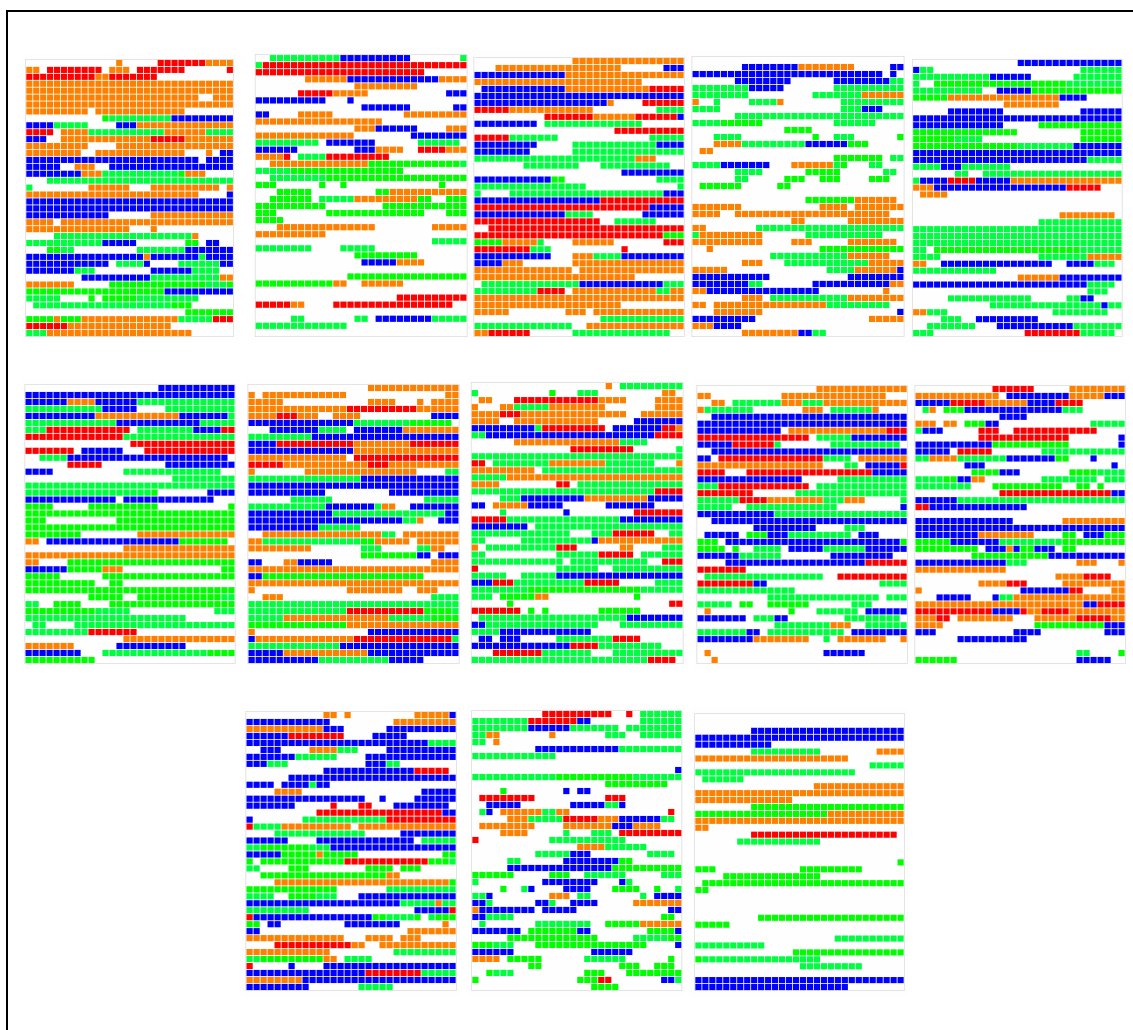


Gráfico n.º 45: Panorámica de los delineadores de códigos colocados por orden de aparición.
De izquierda a derecha y de arriba abajo: Pepa Ríos, M.ª Jesús Rosado, Patrocinio Las Heras, Celia Bañón,
Nicolás Lorite, Toni Puig, Montserrat Castanyer, Lucila Corral, M.ª Carmen Pérez, José Luis Fernández,
José Miguel Almansa, Gustavo García y Belén González.
Fuente: Elaboración propia a partir de Maxqda2007.

En esta panorámica podemos observar cómo la categoría particular referida a la descripción del modelo actual de difusión de los servicios sociales (en color verde) ha sido objeto de un mayor número de segmentos codificados, seguido de la de las barreras en la difusión de los servicios sociales (en color azul), viniendo después la categoría referida a la estructura del sistema público de servicios sociales (en color naranja) y, por último, la que se ocupa de determinar los rasgos específicos del sistema (en color rojo).

Así, las entrevistas exploratorias nos han aportado una primera descripción del modelo actual de difusión del sistema público de servicios sociales (modelo que iremos perfilando en el posterior análisis del discurso y que se complementará con la información obtenida en las sucesivas herramientas metodológicas). Esta descripción se construye a partir de los puntos de vista de los cuatro perfiles de profesionales representados (políticos, técnicos, comunicadores y representantes de instituciones privadas de

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

servicios sociales). También las entrevistas nos han aportado una primera información sobre las barreras que tienen que enfrentar las instituciones a la hora de difundir los servicios sociales entre la ciudadanía. Y, como vemos, la estructura del sistema y sus rasgos específicos han tenido una presencia constante en el conjunto de las entrevistas. Seguidamente, mediante el análisis de contenido del corpus, trataremos de discernir las relaciones existentes entre unas categorías y otras, a juicio de los informantes.

En la siguiente tabla mostramos los segmentos que han sido codificados dentro de cada una de las categorías particulares en las distintas las entrevistas. Hemos agrupado a los diversos informantes según el perfil profesional en el que los hemos incluido.

Segmentos codificados por informantes en las respectivas categorías particulares (por número de segmentos)					
<i>Informante \ Categoría particular</i>	<i>Descripción del modelo actual de difusión (color verde)</i>	<i>Barreras de la difusión de los servicios (color azul)</i>	<i>Estructura del sistema (color naranja)</i>	<i>Rasgos específicos del sistema (color rojo)</i>	<i>Total de los segmentos</i>
<i>Pepa Ríos (T)</i>	49	22	66	9	146
<i>M.^a Jesús Rosado (T)</i>	38	17	21	8	84
<i>José Miguel Almansa (T)</i>	47	45	30	11	133
<i>Patrocinio Las Heras (P)</i>	28	20	29	15	92
<i>Belén González (P)</i>	4	17	5	1	27
<i>M.^a Carmen Pérez (P)</i>	47	41	24	12	124
<i>Lucila Corral (P)</i>	63	22	32	24	141
<i>Toni Puig (C)</i>	39	17	8	7	71
<i>Gustavo García (C)</i>	92	38	16	11	157
<i>Nicolás Lorite (C)</i>	42	21	8	3	74
<i>José Luis Fernández (C)</i>	40	40	25	22	127
<i>Celia Bañón (I)</i>	48	26	31	0	105
<i>Montserrat Castanyer (I)</i>	27	24	40	8	99
<i>Total de los segmentos</i>	<i>564</i>	<i>350</i>	<i>335</i>	<i>131</i>	<i>1380</i>

Tabla nº 46: Número de segmentos codificados por informantes en las respectivas categorías particulares.
Fuente: Elaboración propia.

4.2. *El proceso de análisis de las entrevistas*

Los segmentos que con más frecuencia han sido codificados han sido los referidos a las características del modelo actual de difusión de los servicios sociales públicos, respondiendo así, por tanto, a uno de los objetivos planteados en la investigación. Una tendencia obviamente más acentuada entre los expertos vinculados al ámbito de la comunicación, aunque también en el resto de los perfiles se puede apreciar esta inclinación.

Los segmentos referidos a las barreras que obstaculizan la difusión también han sido ampliamente representados en los diversos perfiles de las entrevistas, muy especialmente por las dos responsables políticas en activo durante el proceso de investigación (M.^a Carmen Pérez y Belén González), pero también se ha hecho referencia a la dificultad de difundir estos servicios en la sociedad desde el ámbito de la comunicación (José Luis Fernández, Gustavo García) y desde el punto de vista técnico (José Miguel Almansa).

Algunos informantes han vinculado claramente la difusión que las Administraciones hacen de los servicios sociales públicos con la propia estructura del sistema (Pepa Ríos, Patrocinio Las Heras y Montserrat Castanyer): la financiación insuficiente, el escaso desarrollo legislativo y la estructura administrativa son algunos de los rasgos señalados por estos informantes que parecen determinar cómo es esa difusión.

En cuanto a la categoría particular referida a los rasgos del sistema, pese a mostrar un menor número de segmentos codificados, estos rasgos parecen influir decisivamente en el grado de conocimiento de los servicios sociales públicos por parte de la ciudadanía. Así, algunos informantes como Patrocinio Las Heras, Lucila Corral o José Luis Fernández han hecho hincapié en rasgos propios del sistema como su relativa juventud, su desarrollo limitado, u otros aspectos (como el de las percepciones tradicionales asociadas a la ayuda social pública del pasado), vinculando estos aspectos a la influencia que ejercen sobre ese grado de conocimiento.

4.2.7. Análisis de contenido del corpus: el discurso de los expertos sobre la difusión ciudadana de los servicios sociales públicos

Para facilitar la lectura del análisis del discurso de las entrevistas exploratorias hemos asignado a cada uno de los expertos una clave de identificación a partir de la distribución de sus perfiles profesionales, tal y como mostramos en la siguiente tabla:

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Distribución de los diferentes perfiles participantes en las entrevistas y claves de identificación			
<i>Políticos de servicios sociales (P)</i>	<i>Técnicos en servicios sociales (T)</i>	<i>Comunicadores (C)</i>	<i>Instituciones privadas (I)</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Lucila Corral (P-01) – M.ª Carmen Pérez Anchuela (P-02) – Patrocinio Las Heras (P-03) – Belén González (P-04) 	<ul style="list-style-type: none"> – José Miguel Almansa (T-01) – Pepa Ríos (T-02) – M.ª Jesús Rosado (T-03) – M.ª Jesús Sanz Andrés (T-04) 	<ul style="list-style-type: none"> – Gustavo García Herrero (C-01) – José Luis Fernández Iglesias (C-02) – Toni Puig (C-03) – Nicolás Lorite (C-04) 	<ul style="list-style-type: none"> – Montserrat Castanyer (I-01) – Celia Bañon (I-02)

Tabla n.º 47: Distribución de los diferentes perfiles participantes en las entrevistas y claves de identificación.
Fuente: Elaboración propia.

Procedemos ahora a realizar el análisis de contenido del corpus siguiendo el modelo que describimos a continuación:

En primer lugar, se ha hecho una descripción del contenido de cada una de las categorías definitivas del tema en sus diversos aspectos y dimensiones, siguiendo el orden propuesto de categorías centrales, categorías particulares y subcategorías que presentamos en el siguiente cuadro:

Sistema de categorías de las entrevistas a expertos. Categorías centrales, categorías particulares y subcategorías
<i>A. Sistema público de servicios sociales</i>
<p><i>A.1. Organización del sistema</i></p> <ul style="list-style-type: none"> A.1.1. Actores del sistema A.1.2. Estructura organizativa A.1.3. Estructura financiera A.1.4. Estructura legal <p><i>A.2. Rasgos específicos del sistema</i></p> <ul style="list-style-type: none"> A.2.1. Singularidades del sistema A.2.2. Justificación de los servicios sociales A.2.3. Evolución y situación del sistema A.2.4. Relación con otros sistemas de servicios públicos y otros modelos de protección social

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

B. Difusión de los servicios sociales públicos
B.1. Descripción del modelo de difusión de los servicios sociales <ul style="list-style-type: none">B.1.1. Características de la difusión de los servicios socialesB.1.2. Organización de la difusión de los servicios sociales públicosB.1.3. Objetivos y destinatarios de la difusión de los servicios sociales públicosB.1.4. Técnicas y emplazamientos de la comunicación de los servicios sociales públicos
B.2. Barreras de la difusión de los servicios sociales <ul style="list-style-type: none">B.2.1. Percepción de los servicios sociales entre los ciudadanosB.2.2. Barreras localizadas en la acción comunicativa de las Administraciones públicasB.2.3. Imagen de los servicios sociales en los medios de comunicación

*Tabla n.º 48: Sistema de categorías de las entrevistas a expertos. Categorías centrales, categorías particulares y subcategorías.
Fuente: Elaboración propia.*

Posteriormente, se han analizado las relaciones entre las diversas categorías, en sus distintos niveles, con sus contenidos correspondientes, partiendo de la base de que el conjunto de categorías constituye una estructura en la que todo está relacionado entre sí y en el que las diferentes categorías de distintos niveles se relacionan entre sí. El objetivo perseguido es el de poder mostrar la red de relaciones de categorías y enunciados sobre el fenómeno de la difusión de los servicios sociales por parte de las Administraciones públicas, revelando de qué forma se configura un discurso subyacente a los textos.

En último lugar, se ha analizado la relación de los contenidos de cada categoría analizada en su relación con los objetivos de la investigación, es decir, la relación de los contenidos a través de los datos de apoyo extraídos del análisis que verifiquen o no las premisas de las que partimos y que refuercen o invaliden el argumento principal de la investigación: el hecho de que la difusión universal de los servicios sociales públicos que están realizando en la actualidad las instituciones públicas esté limitada por la configuración actual legislativa y financiera del sistema público de servicios sociales, lo que supone un freno hacia el aumento del conocimiento ciudadano (y por lo tanto al acceso y uso) de estos servicios.

4.2.7.1. Análisis interpretativo de la categoría central “Sistema público de servicios sociales”

El primer conjunto de categorías pertenece a la categoría central que hemos denominado *Sistema público de servicios sociales*. En el gráfico siguiente mostramos las categorías particulares y subcategorías empleadas para el análisis.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

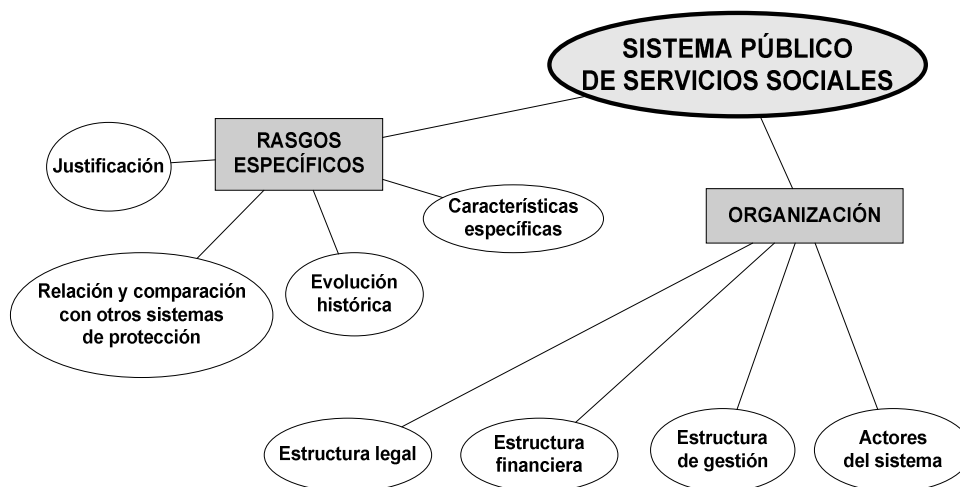


Gráfico n.º 46: Categorías particulares, subcategorías y códigos de la categoría central "Sistema público de servicios sociales".

Fuente: Elaboración propia.

Entendemos por *sistema público de servicios sociales* la configuración actual sobre la que se asientan los servicios sociales públicos en nuestro país y que determina igualmente la configuración de los servicios sociales municipales.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración define (2010) el sistema público de servicios sociales de este modo:

... el conjunto de servicios y prestaciones que, insertándose con otros elementos del Bienestar Social, tiene como finalidad:

- La promoción y desarrollo pleno de todas las personas y grupos dentro de la sociedad, para la obtención de un mayor bienestar social y mejor calidad de vida, en el entorno de la convivencia.
- Prevenir y eliminar las causas que conducen a la exclusión y marginación social.

Todo ello a través de las estructuras y servicios públicos de la Administración del Estado, de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales.

Para llevar a cabo el estudio de esta dimensión se han incluido dos categorías de análisis: su estructura como sistema (que incluye su legislación, su organización, su financiación y la participación e influencia de los diferentes actores que intervienen en él) y las características o rasgos específicos del mismo.

Pasamos ahora a realizar el análisis del contenido semántico para cada una de las categorías a partir de la propia voz de las personas expertas entrevistadas.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

A.1. Estructura del sistema

A.1.1. Actores del sistema

Entendemos como actores del sistema a las personas y organizaciones que participan de manera determinante en el sistema público de servicios sociales desde su posición de productores y consumidores de estos servicios. Para codificar esta subcategoría se han definido cuatro actores: los profesionales que intervienen en el sistema, los políticos, los ciudadanos usuarios de los servicios sociales y las Administraciones concernidas.

- Administraciones públicas

La ordenación administrativa del sistema público de servicios sociales en España implica la participación de las tres Administraciones públicas (central, autonómica y local). Podríamos ver cómo el esquema básico de intervención funciona de la siguiente forma: la Administración central financia y regula en algunos aspectos (como la Ley de Dependencia), la Administración autonómica financia, regula y planifica a través de sus leyes y la Administración local financia y gestiona. Esta ordenación administrativa determina la financiación de los servicios sociales y, a su vez, es origen de algunos de sus problemas actuales. Parece que no todas las Administraciones públicas estén cumpliendo con su compromiso de financiación.

(T-02): Lo que ocurre es que el Estado, la Administración central, lo que hace es financiar, y en algunos campos, como puede ser ahora el tema de la dependencia sobre todo, también regula. Y la comunidad autónoma es la que realmente tiene el mayor peso, (en cuanto a lo que es la financiación, el dinero, que se reparte en el pastel) Se supone que el Estado tendría que aportar un 50 %, las comunidades autónomas un 25 % y las corporaciones locales otro 25 %. Actualmente, las corporaciones locales no llegan a un 18 %, y dependen en financiación y en planificación de las comunidades autónomas, las cuales a su vez se nutren de la financiación del Estado. La comunidad autónoma se reserva una serie de competencias, pero que sobre todo lo que hace es transferir el dinero y planificar, es decir, hay muy poca atención directa desde la Administración autonómica si la comparas con la municipal, y mucho menos estatal, porque casi todos los organismos estatales han sido transferidos.

(C-02): Creo que en España, en su momento, se definió el Estado y la financiación mediante el cual un 50 % del dinero lo gestionaba el Estado, un 25 % las comunidades autónomas y otro 25 % los ayuntamientos. El Estado cumplió con su parte, cedió el 50 % a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos, pero las comunidades autónomas no han cedido la parte correspondiente a los ayuntamientos. Y ahora lo vemos, porque ha habido tantos casos de corrupción, tanta historia porque se han estado financiando con terrenos, se han estado financiando con especulación... porque no había dinero. El dinero de las comunidades autónomas, de ese 25 % que tenían que tener los ayuntamientos no lo han tenido. Y han estado ocupándose muchas veces de servicios sociales que correspondían a las comunidades autónomas.

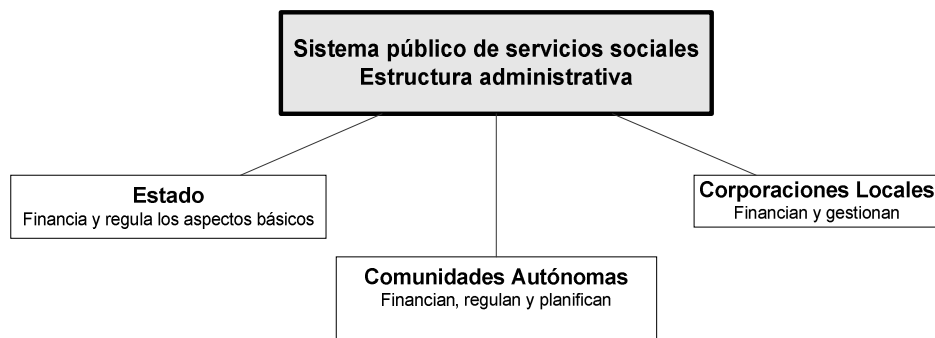
4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Una característica del sistema español que influye en esta forma de ordenación viene determinada por la ausencia de una ley estatal de servicios sociales. Entonces, la regulación del sistema viene dada principalmente por la legislación autonómica. Este hecho ya supone un importante hecho diferencial en cuanto a la manera en que los servicios sociales se presentan ante el conjunto los ciudadanos.

(C-02): El Estado de las Autonomías lo que ha generado son 17 formas diferentes y en los servicios sociales se nota mucho, además, mucho, muchísimo. ¿Por qué una persona con discapacidad va a vivir peor, yo que sé, en Galicia que en Cataluña o que en el País Valenciano, o que en Andalucía, o que en Madrid? ¿Por qué? ¿Por qué en Extremadura hay servicios médicos que la gente se viene a Madrid a...? ¿Por qué no existen cierto tipo de servicios sanitarios de una cierta sofisticación en Extremadura? ¿Por qué?

Así mismo, esta intervención en el sistema de diversas Administraciones públicas se señala como una de las principales causantes de la notable confusión que sufre el ciudadano:

(I-01): Como en servicios sociales intervienen varias Administraciones, todo el tema que es el nivel de comunidad autónoma, por ejemplo, al final al ciudadano le da igual que si eso es de la Comunidad de Madrid o es del ayuntamiento, lo que quiere es que le digan cómo puede hacer o a qué servicio puede ir.



*Gráfico n.º 47: Estructura administrativa del sistema público de servicios sociales en España.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.*

- Políticos

La configuración actual del sistema público de servicios sociales está caracterizada por una presencia determinante del poder político. El hecho de que la prestación de los servicios sociales de atención primaria sea responsabilidad de las entidades locales traslada una parte importante de esa responsabilidad a los políticos del nivel local.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

Este nivel político local tiene un importante nivel de decisión en la prestación de los servicios sociales de cada municipio. También en la forma de difundir estos servicios entre los ciudadanos.

(T-02): ... la última palabra la tiene el político - las modificaciones son muy desde arriba.

En las entrevistas se deja entrever una opinión, compartida por varios de los expertos, según la cual es significativo el hecho de que el nivel político tengo tanta responsabilidad en la toma de decisiones, ya que en muchas ocasiones se antepone en la prestación de los servicios sociales un interés político que no corresponde con el interés técnico.

(I-02): Los políticos son muy suyos... Entonces hay cosas que hacen porque las tienen que hacer, pero no les interesa difundirlas...

(C-03): A ellos les interesa comunicar sobre todo aquellos temas que parece que les pueden hacer ganar las elecciones o que son interesantes para los medios de comunicación.

(C-02): Es inevitable que políticamente te quieras apuntar el tanto y que lo hagas, me parece muy bien, y que se entere todo el mundo que lo estás haciendo.

Estos políticos dependen, además, de unos determinados partidos políticos bajo cuya ideología gobiernan. Así, se señala cómo esta dependencia influye tanto en la propia prestación que se dirige a los ciudadanos como en la difusión de los servicios.

(C-04): Hay ayuntamientos donde hay unas políticas sociales comunes con, pues eso, la misma política del partido...

(T-03): Todavía siguen funcionando lo que son las ideologías en el sentido de hacia dónde direccionar las grandes políticas. Si nos vamos a basar en estos valores o si nos vamos a basar en estos otros. Y en función de eso se ponen en marcha los servicios, independientemente de lo que la mayoría opine o deje de opinar.

A consecuencia de ese interés político y de esa dependencia de los partidos, se apuntan algunas consecuencias negativas: las peleas partidistas o la falta de interés en pro de otros asuntos que puedan dar mayores réditos electorales.

(C-01): Vendo de cara a unas elecciones que he hecho muy bien esta gestión en servicios sociales o en lo social, vendo muy bien a nivel de Estado que la Ley de Dependencia no sé qué, y eso muy bien, pero si luego la gente ve que tardas un año y pico en valorar, que las prestaciones no llegan, que al final lo que llegan son 4 perras y es mentira todo, porque te descuentan de aquí y de allí...

Así, en el discurso ha aparecido también la cautela con la que los políticos actúan en el ámbito de los servicios sociales debido a esa propia naturaleza política.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

(I-02): Los políticos lo manejan con mucha cautela, porque la gente suele tender a identificar determinados servicios sociales como dar prioridad a determinados colectivos antes que a la población en general.

Sin embargo, también se apunta el hecho de que algunos de los políticos que dirigen los servicios sociales públicos han sido previamente técnicos y que su labor, criticada muchas veces por los propios técnicos, también está limitada por el presupuesto y los recursos asignados a los servicios sociales:

(P-03): Los alcaldes que están con todos los problemas de la gente hasta el cuello, desesperados y que no ven medios para poder salir adelante, pues viven mucha frustración, los alcaldes, los concejales, o sea, los profesionales que se dedican al sistema en los ayuntamientos viven mucha frustración, porque para ellos no se ha perdido la memoria histórica del origen de este sistema, son plenamente conscientes de que se tendría que impulsar desde esa perspectiva que se creó, pero que no tienen medios para poderlo demandar.

Al igual que ocurre en el área técnica, como veremos más adelante, en el nivel político referido a los servicios sociales también es mayoritaria la presencia de la mujer²⁷.



Gráfico n.º 48: Relación del nivel político con la difusión de los servicios sociales públicos.
Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

²⁷ A este respecto, el Instituto de la Mujer publicó en diciembre de 2010 el estudio *El impacto de las políticas de igualdad en el ámbito local*, realizado por un equipo de investigación de la Universidad de Santiago de Compostela dirigido por Ramón Bouzas, en el cual se afirma que las áreas o concejalías más frecuentemente ocupadas por mujeres son las de Mujer o Igualdad, en un 88,4 % y las de Bienestar Social o Servicios sociales, en un 84,3 %.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

- Los profesionales de los servicios sociales

Hay diversas profesiones que se vinculan estrechamente con los servicios sociales desde el nivel técnico. Principalmente son el trabajo social, la educación social y la psicología, aunque no son las únicas, ya que otras disciplinas suelen confluir con estos servicios: sociólogos, pedagogos, agentes de igualdad, agentes de desarrollo local, animadores socioculturales... Por lo tanto, en servicios sociales hay una intervención multidisciplinar.

El nivel técnico de prestación de estos servicios ha experimentado una evolución en cuanto a la calidad de su nivel formativo desde la puesta en marcha de los denominados *nuevos servicios sociales* con la llegada de la democracia y su paulatino reconocimiento profesional por parte de las Administraciones locales, sobre todo a partir de la puesta en marcha del llamado Plan Concertado de Servicios Sociales.

(T-02): A partir del Plan Concertado es cuando se empieza a contratar a personal que atiende directamente al ciudadano. Es una profesión relativamente joven, joven en cuanto a su lugar técnico, y ese lugar técnico se preserva mucho.

(C-03): Hay gente muy buena, muy profesional en los municipios que trabajan en los servicios sociales. Y hay unos servicios sociales muy buenos, pero muy buenos. La empresa tendría que aprender de cómo se llevan los servicios sociales en los municipios españoles, lo hacen muy bien [...] los municipios tienen unos buenos servicios sociales, unos buenos profesionales sociales.

En esta evolución parece haber transitado desde una profesión esencialmente vocacional y muy voluntarista hasta una progresiva *funcionarización* de la misma que, de alguna forma, ha modificado también la metodología de la prestación de los servicios:

(P-01): Tuve la suerte de trabajar con un gran equipo de profesionales, que se implicaron, pusieron sabiduría y pasión; fue la etapa de inicio de la democracia y estábamos empeñados en superar la imagen benéfico-asistencial y reinventar los nuevos servicios sociales.

(P-04): El problema hoy es que el/la trabajador/a social no se implica todo lo que debiera. Hace años su trabajo era ir a casa de los vecinos para conocer sus problemas y necesidades, ahora espera en su despacho en el horario convenido a que vengan "los clientes".

(T-03): Los funcionarios somos muy disciplinados a la hora de establecer los procedimientos, porque hay una visión muy jurídica del cumplimiento de la norma.

Para los entrevistados, la ciudadanía suele identificar los servicios sociales a través de sus profesionales, principalmente de los trabajadores sociales:

(T-02): ¿Con qué identifica el ciudadano los servicios sociales de su pueblo? Con la asistente social de su pueblo, con la trabajadora social de zona, que decimos ahora. Esto es lo que el ciudadano identifica con los servicios sociales. Es quien da la cara.

Estos técnicos ostentan un primer nivel de responsabilidad en el sistema, ya que son quienes emiten los primeros informes de los ciudadanos que acuden a los servicios sociales y, a partir de ahí, son quienes determinan las posibilidades de entrada en el sistema. Se convierten, por tanto, en puentes entre la Administración pública y la ciudadanía.

(T-02): ... tu trabajadora social de zona, que emite un informe o propuesta al servicio correspondiente de la comunidad autónoma, y la comunidad autónoma decide, es decir, concede o la deniega. Pero quien informa y quien mantiene la relación con el ciudadano es la trabajadora social del ayuntamiento. Estableciendo un paralelismo con salud: el médico de familia es la puerta de entrada al sistema de salud, y dentro de los servicios sociales, sería la trabajadora social de zona. La ley establece que se necesita un informe de la U.T.S. o de la trabajadora social de zona (normalmente los trabajadores sociales son mujeres) como puerta de entrada.

Una responsabilidad que no parece estar acompañada de los medios adecuados por parte de la infraestructura del sistema y que en ocasiones deja a los propios trabajadores en una situación de indefensión.

(T-02): La sensación es "Yo llego, se lo cuento a la trabajadora social y esto ya está en sus manos". Por un lado se le concede un poder impresionante pero por otro lado da un poco de miedo, porque tanta responsabilidad vale, pero ¿qué tengo yo detrás, como trabajador social, que me avale ante eso? Lo veo a nivel de sueldos, por ejemplo, en mi mismo grupo y con la misma titulación, mi sueldo es inferior que el de un ingeniero o un arquitecto técnico de caminos, por ejemplo. La calidad de los equipamientos... deja mucho que desear... quiero decir, se nota en todo...

(T-01): Cuando una persona está mal, cuando está en paro, cuando lo está pasando mal, cuando tiene problemas es que tú representas al Gobierno, representas a Zapatero, representas a Obama, representas a Bush y representas al mundo porque es la trinchera donde van a pegar tiros. O sea, de repente una persona pide cita con el médico y va a ver si, con todo respeto, va a ver si el médico le cura o pide cita con no se qué. Pero la gente va, pide cita con los servicios sociales y la gente muchas veces viene a descargar toda su mierda que trae, de todo ¿no? O sea, yo creo que sí, que tenemos un trabajo como de válvula y, a veces, no es que no se valore, es que no se cuida nada al personal de servicios sociales. No hablemos de servicios sociales subcontractados, mal pagados, poco reconocidos, precarios...

Efectivamente, en relación a estos profesionales, que gozan de tan importante capacidad de influencia en la relación de la Administración pública con los ciudadanos, se señala una importante carga de frustración con respecto a su trabajo, en parte debida a la propia naturaleza de su profesión, en parte a esa falta de medios, pero también en parte debida a la propia idiosincrasia de la imagen actual de los servicios sociales entre la sociedad, lo que llega a constituir una percepción de desvalorización de su trabajo.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

- (T-01): ... somos personas que estamos trabajando todo el rato con personas. Y además, yo siempre lo digo, todo el rato con personas tristes. O sea, que nosotros no somos recepcionistas de hotel, ni somos los que dan las toallas en un spa... Nosotros casi nunca vemos gente contenta ni satisfecha. Y si a una persona le resuelves algún problema, casi siempre, bueno, pues bien, pero le hubiera gustado un poquito más. Si a uno le das una ayuda de 100 euros, hubiera querido 150; y si uno le consigues una residencia para su abuelito, la hubiera querido más cerca; y si a uno le hubieras conseguido un curso de peluquería, quiere el curso y luego trabajo. Es decir, no acabas de... ¿sabes? Los servicios sociales acaban siendo unos servicios un poco frustrantes en sí mismos ¿sabes? Creo que ahí sí que falta un poco el cuidar a los trabajadores sociales.
- (P-03): Los profesionales que se dedican al sistema en los ayuntamientos viven mucha frustración...
- (C-01): Es muy difícil trabajar en esto, el fracaso está a la orden del día.

Esta responsabilidad que ostentan los trabajadores sociales, acompañada de esa falta de recursos y medios, y del tratamiento informativo que los medios de comunicación hacen de los servicios sociales, contribuye a generar una cierta confusión entre la ciudadanía en torno al ámbito de actuación de estos profesionales:

- (T-02): Oía en la radio al cuñado de la señora en cuestión, y responsabilizaba, concretaba en la figura de la trabajadora social municipal parte de la responsabilidad en lo que había ocurrido. Y me hizo pensar. Me hizo pensar mucho porque es muy fuerte que se responsabilice de esta manera a una persona que además no tiene nada que ver en principio (no quiero decir que no haga cosas en relación) pero la responsabilidad de la salud mental desde luego una trabajadora social de zona seguro que no la tiene. (...) He reflexionado en este sentido el hecho de ver que sí, somos la cara de los servicios sociales. Y se nos responsabiliza. Yo en ningún momento escuché a ese hombre referirse a los que organizan los servicios sanitarios, en ningún momento escuché esto. Es curioso. Da para mucho esta reflexión, el papel que a veces se desempeña.

Pero no solo da pie a generar confusión entre los ciudadanos de cara a la función de los técnicos sociales. La responsabilidad también genera algunos recelos entre los propios técnicos.

- (T-03): No hay más que ver cómo se comportan los trabajadores sociales, que parece que están repartiendo el bien y el mal...
- (T-02): Los protagonistas son ellos (los ciudadanos), no tú.

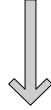
Una de las características del sistema a nivel de sus profesionales es la presencia mayoritaria de la mujer en el ámbito técnico (también en el político).

- (C-01): Yo fui el primer trabajador social hombre que hay en Aragón, en España no, en Aragón. El primero, lo hice porque... por eso, por un error...
- (T-01): Pienso que los servicios sociales es una cosa muy feminizada, tanto en personal que trabaja en servicios sociales, no hay más que verlo, el número de trabaja-

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

doras sociales, directoras de servicios sociales, concejales, los peces gordos, es una cosa que sigue estando muy feminizada. Y sigue estando muy feminizada en usuarias.

PROFESIONALES DE LOS SERVICIOS SOCIALES



Influyen de forma determinante en la
imagen que se forman los ciudadanos
de los servicios sociales

CARACTERÍSTICAS SEÑALADAS

- Confluencias de **varias disciplinas**: Trabajo Social, Educación Social, Psicología Sociología, Políticas, Animación Sociocultural, Desarrollo Local...
- Formación procedente de la Universidad y de la Formación Profesional.
- Presencia mayoritaria de la **mujer** ("profesión muy feminizada").
- **Alto nivel de responsabilidad**: determinan la entrada al sistema.
- En el ámbito privado: sueldos bajos, alto nivel de precariedad y temporalidad laboral.
- En el ámbito local, presencia destacada a través de la función pública.
- Alto nivel de frustración: ("muchísima responsabilidad con pocos medios")

RELACIÓN CON LA COMUNICACIÓN

- Son el puente entre la Admon. y la ciudadanía.
- Suponen la primera imagen que los ciudadanos se hacen del sistema.
- Su relación con los ciudadanos es vital para el éxito de la prestación.

Gráfico n.º 49: Relación de los profesionales en la difusión de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

• Ciudadanos-usuarios

Los destinatarios de la acción de los servicios sociales públicos son los ciudadanos. Pero, ¿qué ciudadanos y en qué circunstancias? Para responder a esta pregunta se hace necesario analizar la situación de la universalidad de los servicios, como haremos más adelante. Vamos ahora a analizar quiénes son los usuarios actuales en base a las opiniones expresadas por los expertos.

En primer lugar nos referiremos a cómo se denominan desde las instituciones de servicios sociales a los ciudadanos que acuden y hacen uso de ellos.

(T-02): Yo estoy en un momento de llamarles sencillamente "personas con las que trabajo". No sabría cómo definirlo de otra manera en este momento. Yo cuando me refiero a una persona con la que trabajo... "Usuario" es una palabra que no me gusta. Antes se llamaban "clientes", era gracioso. Me gusta más decir "persona", "ciudadano", lo que pasa es que "ciudadano" tiene otras connotaciones. Me gusta más decir "personas con las que trabajo", porque estamos trabajando juntos.

4.2. *El proceso de análisis de las entrevistas*

(P-04): La trabajadora social espera en su despacho en el horario convenido a que vengan "los clientes"...

Tradicionalmente, la acción social se ha dirigido a sectores concretos de la sociedad. Los nuevos servicios sociales de la democracia irrumpieron en la sociedad con el lema "servicios sociales para todos" pero a medida que se fueron consolidando estos servicios, su actuación parece haber vuelto de alguna manera a especializarse en atender de manera habitual sectores determinados conformados por ciudadanos agrupados paulatinamente en colectivos tales como mayores, personas con discapacidad, inmigrantes, personas con drogodependencias, adolescentes en riesgo social, familias desestructuradas o mujeres víctimas de la violencia de género. Esto, que no deja de ser una estrategia para aumentar la efectividad de la intervención social, también llega a poner en entredicho el lema mencionado.

(T-03): Están destinados a una parte de la población muy concreta.

(I-02): Hay necesidades específicas que los servicios sociales abordan, y porque esta es su obligación evidentemente.

(T-02): Evidentemente las poblaciones más excluidas tienen más necesidades que la que no lo está, pero también en los servicios sociales tienen un abanico mayor. Los servicios sociales municipales se dirigen a toda la población, pero dentro de ellos hay distintos niveles.

(I-01): (Han estado) muy vinculados a sólo un sector de población...

En las entrevistas encontramos argumentos acerca de cómo las etapas de bonanza económica y los avances en materia legislativa han supuesto la ampliación paulatina del radio de acción que han experimentado los servicios sociales hacia otros sectores, ampliándose el colectivo de usuarios de los mismos.

(I-01): Ha habido un tiempo de bonanza económica en donde ha empezado a acudir un tipo de población no vinculada a ser una población vulnerable y que pensaba que podía acceder a los servicios sociales.

(I-02): Hay recursos que se montan de manera específica para determinados colectivos, porque tienen unas demandas muy concretas, pero se tiende o se pretende atender a la población en general.

De cualquier manera, las opiniones vertidas en las entrevistas reflejan que los expertos comparten la idea de considerar a todos los ciudadanos como usuarios potenciales de los servicios sociales. Es decir, identificamos en el discurso de los expertos una defensa de la necesidad de que los servicios sociales sean universales.

(I-02): Debe ir dirigida a toda la población y no sólo a esas personas que ya son usuarias o que son potenciales usuarios de forma inmediata, porque considero que todos los ciudadanos son usuarios potenciales de los servicios sociales.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- (T-02): La propia evolución de la acción social, de la asistencia social, (hace que) cada vez el colectivo se amplía más, hasta considerarlo un derecho social.
- (P-03): Hay situaciones humanas, que le pueden ocurrir a cualquier persona, cuyas causas no son los conflictos sociales ni la marginalidad sino que es la vida cotidiana, en donde nos encontramos en un modelo de organización social donde todos podemos ser en un momento determinado sujetos de una situación social que nos deje fuera del sistema y en la marginalidad.
- (C-01): Hoy, cualquier persona de los que hay en este bar, a lo mejor un familiar suyo tiene que ir a los servicios sociales...

Esta idea de universalidad de los servicios se ve apoyada por la propia trayectoria del sistema, por ejemplo mediante la promulgación de las leyes de tercera generación de servicios sociales o, especialmente, a partir de la aprobación de la denominada Ley de Dependencia en el año 2006. Pero la realidad es que, hasta la llegada de esta ley, la práctica cotidiana de los servicios sociales no ha podido satisfacer ese ideal de universalidad. Entonces, ¿cuáles son las características de los usuarios habituales que se acercan en la actualidad a los servicios sociales?

De las entrevistas extraemos (sin ánimo de generalizar) algunos rasgos de los ciudadanos que hoy acuden a estos servicios: bajo nivel de reivindicación, bajo nivel formativo, diversidad cultural, mayoría de usuarias mujeres, personas con un alto nivel de frustración y personas con un bajo nivel de ingresos.

- (T-02): Aquí son muy poco reivindicativos desde la base, la gente que los utiliza tiene muy poco nivel de reivindicación, muy poco nivel de queja (...) También viene mucha gente que ni siquiera sabe leer ni escribir (...) hay población que habla otros idiomas...
- (T-01): Sigue estando muy feminizada en usuarias, son las mujeres en una gran mayoría las que se preocupan de buscar la residencia para el abuelito; el centro para el hermano que tiene problemas de no sé qué; para el hijo que tiene discapacidad; para el chaval joven que no está estudiando, que no está haciendo nada; para ir a pedir la ayuda económica para no sé qué. O sea, sigue habiendo una relación muy directa entre servicios sociales y mujer —especialmente amas de casa, que son las inductoras de los servicios sociales en las familias—. Somos personas que estamos trabajando todo el rato con personas. Y además, yo siempre lo digo, todo el rato con personas tristes.

- La presencia de las instituciones privadas en el sistema

Las instituciones privadas (y al decir privadas nos referimos tanto a empresas privadas de servicios sociales como a fundaciones, asociaciones sin ánimo de lucro, organizaciones de afectados, etc.) juegan un importante papel en la prestación de los servicios públicos y por ende en su difusión.

Estas instituciones suelen tener diversos perfiles de especialización: la evaluación, la prestación especializada, la formación de profesionales, la comunicación, la calidad... Gracias a estos perfiles y a su experiencia, pueden asesorar y proponer todo tipo de

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

cuestiones a las Administraciones públicas. Son, por tanto, una referencia para ellas en determinadas cuestiones. También lo son en materia de comunicación.

- (I-01): A nosotros nos ha costado incidir y hacer mucho énfasis en que eso no podía ir así, que es un servicio para protección de mujeres y lo primero que ponen en el folleto es la dirección, y lo primero que ponen es que en la fachada del edificio en donde está pone un cartel que va de la tercera planta a la primera. Entonces decimos: “pues no, así no podemos ir” (...) pero nuestra capacidad de influencia es limitada.
- (I-02): Insistimos mucho en este tema, “mira que hacéis un montón de cosas y no sabéis ni vosotros”. Y de hecho sigue la misma gente, y ellos tenían conciencia de eso que querían cambiarlo, en la página web estaba mejorando mucho, sacarlo en el plan local (...) si veo que hay un proyecto novedoso que interesa difundir entre los ayuntamientos, hago un *mailing*, les llamo por teléfono, les mando el proyecto, un dossier de nuestra empresa que ya tenemos diseñado.
- (C-01): ... las empresas de publicidad a las que contratan saben de publicidad pero los contenidos, los mensajes de lo social no los manejan bien.

En cuanto a la difusión, en las empresas que actúan como concesionarias de servicios públicos la responsabilidad final de la difusión de dichos servicios suele estar en manos de la propia Administración pública contratante, si bien estas instituciones asesoran también en esta cuestión, a la vez que contribuyen en la difusión de esos servicios. Pero estas empresas también tienen experiencia y necesidad de comunicarse, ya que el trabajo en concesión en muchas ocasiones sólo es una faceta de su actividad:

- (I-02): ... la presentación institucional, es decir, que los logos municipales vayan donde tengan que ir, que haya una presentación con una foto del alcalde o alcaldesa, ese tipo de cosas para la Administración es muy importante, y luego también pues ya no solamente a nivel de eso, sino a nivel de contenido (...) las campañas publicitarias que se organizan desde allí no nos las encargan a nuestra empresa, porque no somos una empresa de comunicación, pero sí que difundimos un boletín desde el servicio,
- (I-01): (La comunicación) está en manos de la Administración. Nosotros tenemos digamos objetivos y acciones en el tema de la comunicación hacia fuera de comunicar qué es (nuestra empresa), qué hace (nuestra empresa), pero en los servicios cogestionados muchas veces diseñamos qué es lo que tendría que decir esa comunicación, pero nunca la hacemos nosotros, nosotros gestionamos servicios públicos y somos muy respetuosos con la titularidad del servicio. (...)

La comunicación interna es un aspecto muy valorado para estas instituciones (como también ocurre, como veremos más adelante, en las propias áreas o departamentos de servicios sociales):

- (I-02): ... sí que queremos que todos los trabajadores y trabajadoras nuestras tengan información sobre todo lo que se está haciendo dentro de la empresa y creemos que en ese sentido la comunicación funciona como motivación, ¿no?, verse implicados en un proyecto común de alguna forma.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

En el ámbito público de los servicios sociales, la presencia de estas instituciones suele darse mediante la concesión de las Administraciones públicas que las contratan. Por tanto, estas Administraciones públicas se convierten en clientes de estas empresas, aunque la responsabilidad de los servicios siempre queda en manos de esa Administración pública que les ha contratado. Es decir, ante el ciudadano, el servicio es un servicio público prestado por la Administración pública.

La presencia de las instituciones privadas suele ser mayor en los servicios sociales específicos o especializados, quedando la responsabilidad de la entrada al sistema a través de los servicios sociales generales o de atención primaria en la propia Administración pública (concretamente en la Administración local).

(I-01): (Nuestra empresa) trabaja en servicios sociales pero no en servicios de atención primaria, o sea, la puerta de entrada al sistema de servicios sociales es mediante atención primaria, que esa generalmente es siempre gestionada por personal propio de la Administración local, ese es el primer nivel. Nosotras trabajamos en servicios que están en el segundo escalón, que son atención especializada y en determinados sectores.

INSTITUCIONES PRIVADAS VINCULADAS A LOS SERVICIOS SOCIALES



Colaboran con las
Administraciones públicas
en la difusión de los servicios

CARACTERÍSTICAS SEÑALADAS

- Tipología diversa: Empresas privadas, asociaciones de afectados, asociaciones ciudadanas, asociaciones de profesionales, etc.
- Diversos perfiles de especialización: evaluación, prestación, calidad, formación, comunicación...
- Las Administraciones son su cliente, especialmente en los servicios sociales generales.

RELACIÓN CON LA COMUNICACIÓN

- Las grandes empresas tienen una larga experiencia en temas de comunicación de sus servicios y pueden contribuir a crear modelos de comunicación.
- Las asociaciones de afectados desempeñan un importante papel en la transmisión de la información, especialmente la referida a servicios sociales especializados.
- Las asociaciones ciudadanas contribuyen a difundir los servicios sociales generales.

Gráfico n.º 50: Relación de las organizaciones e instituciones privadas en la difusión de los servicios sociales públicos.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

A.1.2. Estructura organizativa

- Organización y gestión de los servicios sociales

Ante la ausencia de una ley estatal de servicios sociales, el actual sistema público de servicios sociales español se sustenta en los diferentes sistemas regionales de servicios sociales de acceso universal, aunque la base del mismo es de naturaleza municipal. Es una consecuencia natural de nivel de proximidad administrativa con el ciudadano, y esta idea se asentó de forma legal mediante el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales a partir de 1988. Un plan que establecía la obligatoriedad de los municipios mayores de 20.000 habitantes de prestar los servicios sociales de atención primaria y la necesidad de mancomunarse de los municipios menores.

(P-01): En el 90 fue cuando se firmó el Plan Concertado y se empezó a establecer la red de Centros de servicios sociales en los ayuntamientos, ese plan que ha sido fundamental para iniciar el sistema con la base municipal.

(T-02): Los municipios de más de 20.000 habitantes están obligados a lo que es la gestión de los servicios sociales, esto es, lo que es la prestación directa. Es curioso que sea a los municipios, a las entidades locales, a quienes se les “obliga” o son los garantes de estos servicios.

Efectivamente, las corporaciones locales son la Administración más próxima al ciudadano y tienen una posición privilegiada para conocer de primera mano los problemas sociales de sus municipios.

(P-03): Es tan privilegiado el conocimiento que se tiene desde los ayuntamientos de todas las realidades convivenciales y de todos los problemas humanos que vive la gente y que recurre a los servicios sociales pidiendo apoyo,...

(P-01): En mi opinión los servicios sociales cogen sentido, profundidad y grandeza en el ámbito local, ahí está su corazón, en la proximidad, cerca de la gente; donde las personas sienten las dificultades, los problemas, donde se pueden prevenir, y donde se sueña...

(C-02): Es la Administración más cercana y es donde además acude el ciudadano a pedir cosas...

De esta forma, ante el ciudadano la imagen del sistema de servicios sociales debería en principio estar asociada con el ámbito municipal, ya que la gestión básica del sistema está ubicada en las Administraciones municipales.

(T-02): La atención al ciudadano, la cara de los servicios sociales, es municipal. Como hablamos de imagen, vamos a tenerlo claro. Está ahí, la cara de los servicios sociales, en los municipios. Esos servicios más relacionados con el ámbito municipal son las prestaciones sociales, es decir, junto con las prestaciones económicas y en especial, el servicio de ayuda a domicilio y todas las sociales en general. Porque a lo mejor se puede asociar más el tema de residencias y similares a las comunidades autónomas.

Que la atención primaria repose en las Administraciones locales tiene algunas importantes consecuencias en la propia naturaleza del sistema. Una de ellas especialmente llamativa en cuanto al aspecto que nos interesa, la difusión del sistema: existen diferencias entre municipios a la hora de llevar a cabo la atención primaria en servicios sociales, aunque todos los municipios estén obligados a prestar una serie de servicios básicos. Y esto ocurre también, especialmente, en lo referido a la difusión.

- (I-01): ... hay muchísimas diferencias en los distintos municipios, según la población, es decir, que hay poblaciones, me parece, que en donde es más cercano el ciudadano con la Administración municipal, que entiende que el ayuntamiento es suyo, está a su servicio y participa, tiene más cercano los servicios que ese ayuntamiento presta.
- (C-02): Hay ayuntamientos y ayuntamientos, no todos son iguales, evidentemente, hay gente que sí que tiene unos servicios sociales más decentes. En el ámbito de la discapacidad, pues eso es impresionante. Hay quien te da unas cosas y quien te da otras. Hay quien te quita unas cosas y quien te quita otras, No digo que haya equilibrio, porque no lo hay pero, por ejemplo, en Galicia quien necesita una silla de ruedas se la dan, da igual lo que cueste, gratis. No sé si ocurre en alguna otra comunidad autónoma en España. En Madrid, por ejemplo, te dan unas ayudas si te compras un coche, para las adaptaciones. En otras comunidades autónomas no, en otras comunidades autónomas te dan los pañales para los ancianos, te los dan gratis. O te dan las agujas de insulina, te las dan gratis. Y en otras te dan... pues yo que sé, cada una te da una cosa. Te dan los bastones o un 70 % de las prótesis que necesites. Entonces, no hay punto de equiparación, no hay donde comparar.

Otra consecuencia es que los municipios han tenido un papel precursor en el desarrollo y en la evolución del sistema.

- (P-03): Las Administraciones locales y todo lo que son servicios sociales municipales son los que más pioneros están siendo en el desarrollo del sistema de servicios sociales, o sea, como ellos sí que viven de cerca las necesidades de la gente, y se tienen que hacer vinculación con los objetivos de investigación de ellas aunque no haya recursos, se inventan lo que pueden, pues entonces son las que más conocen las realidades, las que más intervienen.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

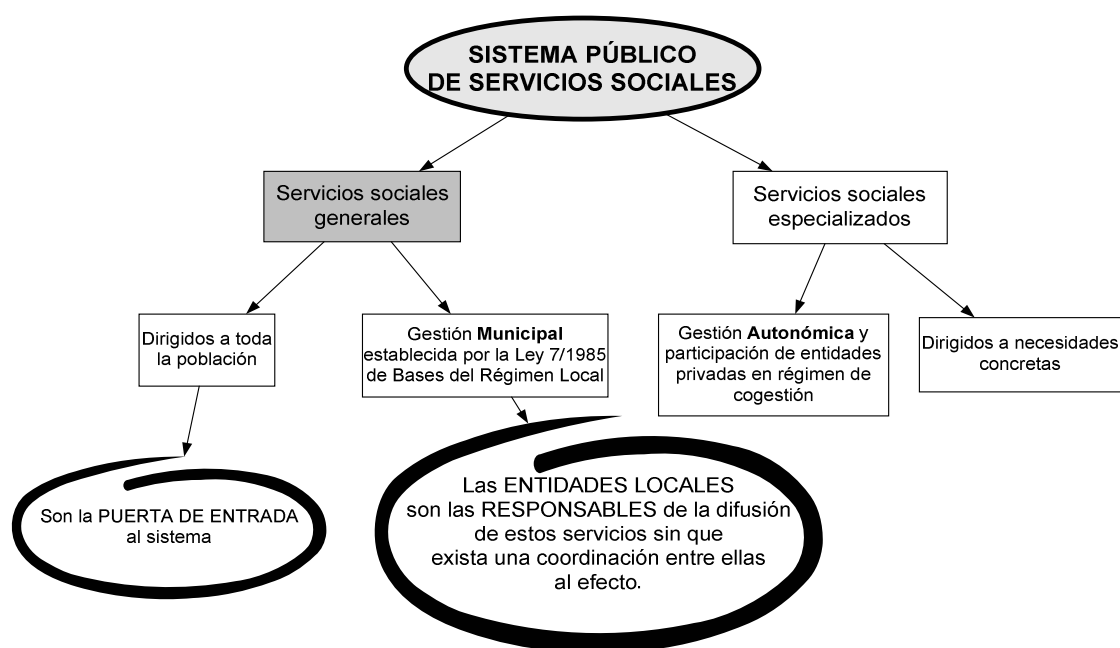


Gráfico n.º 51: Niveles de gestión del sistema público de servicios sociales y relación con la difusión de los servicios sociales generales.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

- Prestaciones, programas y servicios

El sistema público de servicios sociales se organiza mediante la propuesta de prestaciones de carácter técnico y de carácter económico a través de planes y programas que llevan a cabo las diversas Administraciones públicas alrededor de su ámbito de responsabilidad y que se traducen en servicios y equipamientos concretos.

A lo largo de las entrevistas se han mencionado varios de estos programas, servicios y equipamientos prestados desde las Administraciones públicas en relación a los servicios sociales, que se exponen en la siguiente tabla.

Planes, programas y servicios expresados en las entrevistas
<ul style="list-style-type: none"> – Proyecto "Emplea tu capacidad" - Comunidad de Madrid – Servicio de Atención a Mujeres Maltratadas (SAVD) - Ayuntamiento de Madrid – 016 Teléfono contra el maltrato - Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad – Programa "Mayores Activos" - Comunidad de Madrid – Programa de vivienda adaptada - Comunidad de Madrid – Programas de inserción laboral - Comunidad de Madrid – Talleres de inserción social y laboral para drogodependientes, personas sin hogar, mujeres inmigrantes, personas con discapacidad, parados de larga duración - Ayuntamientos

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Planes, programas y servicios expresados en las entrevistas
<ul style="list-style-type: none">– Programas de voluntariado en servicios sociales– Residencias de mayores– Centros ocupacionales– Ayudas económicas– Prestaciones de carácter técnico– Servicios frente al acoso escolar– Programas para adolescentes en riesgo– Foros temáticos– Programas de apoyo a las familias– Servicios de mediación familiar– Puntos de encuentro– Servicios de abogados

*Tabla n.º 49: Planes, programas y servicios expresados en las entrevistas.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.*

A.1.3. Estructura financiera

- Recursos y financiación del sistema

Al hablar de las Administraciones públicas que intervienen en el sistema público de servicios sociales, veíamos cómo los expertos sostienen que la financiación del sistema se reparte —a partir del denominado Plan Concertado— de forma desigual entre las Administraciones central, autonómica y local. El sistema público de servicios sociales se creó y se ha ido configurando con la perspectiva de convertirse en un verdadero sistema universal sujeto a derecho, pero su evolución en este aspecto ha sido irregular.

El sistema se financia a través de los impuestos de los ciudadanos y la responsabilidad de esa financiación recae, en una situación de cofinanciación, en las tres Administraciones públicas. Para los informantes, la situación actual hace que los ayuntamientos, responsables de la gestión de los servicios sociales de atención primaria, soporten una carga financiera (articulada a través de los sucesivos planes concertados de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985 Reguladora de Bases del Régimen Local) para hacer frente a la demanda a la que, en la práctica, no pueden satisfacer por completo por sí mismos, lo que se traduce en el hecho de que el sistema no llega a satisfacer plenamente sus necesidades financieras.

(P-03): Ahora la mayoría de los ayuntamientos tienen un valor marginal, porque como no se les ve las posibilidades de hacer frente a la demanda tan grande que hay, pues se dedican a darles valor a otras cosas que les resultan menos

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

conflictivas, y este es el problema, porque entre las competencias propias y las impropias de debate que tienen los ayuntamientos, competencias propias y competencias impropias, a qué dedicamos los recursos (...). Exigiría una mayor corresponsabilidad del Estado y de las comunidades autónomas en la financiación a los ayuntamientos, para que, efectivamente, se pudieran trabajar bien estas competencias propias (...). Se ha perdido la memoria histórica del origen de este sistema, (los concejales y profesionales de los servicios) son plenamente conscientes de que se tendría que impulsar desde esa perspectiva que se creó, pero que no tienen medios para poderlo demandar.

Así, la financiación actual del sistema en el ámbito municipal se muestra insuficiente para poder atender de forma satisfactoria al conjunto de la demanda y poder responder a la idea de la universalidad, como vislumbramos en el discurso.

- (P-03): Hemos creado un Estado de bienestar donde hay unos sistemas públicos que garantizan unos derechos y hay aquí un sistema que no garantiza casi nada, porque no tiene casi ningún medio para poderlo garantizar... se trabaja en el sistema de servicios sociales con muy pocos medios (...) frustra mucho el tener tantísima demanda y no tener la cobertura.
- (T-01): Si te vas al barrio de Chamberí, al barrio de Salamanca, pues hay más personas mayores que drogadictos. Pero, porque no tienen problemas urgentes, no hay recursos. Son servicios sociales que están desencarnados, no hay recursos.
- (C-02): Los ayuntamientos no tienen dinero. No tienen, el 25 % al que tienen derecho no lo tienen porque las comunidades autónomas no les ceden el 25 %, tendrán un 16 %, un 18 % o un 20 %, pero el 25 % no lo tienen.

Esta histórica falta de medios económicos, que ha afectado al sistema desde su fundación, se traduce en una falta de recursos (técnicos, materiales y humanos) que perjudica al propio sistema ya que, al impedir su desarrollo pleno, aleja al ciudadano de los servicios y perjudica a su imagen de cara a los ciudadanos. Los servicios sociales parecen ser los servicios que menos importan en las prioridades de las Administraciones.

- (C-01): ... no se le ocurrirá a un centro cívico, un centro cultural en el ayuntamiento de Zaragoza, decir "Mira, como se va la policía local del cuartel del barrio pues oye, hacéis unos arreglos y os metéis ahí". Sería indigno. Sin embargo, sí que nos lo dicen a los servicios sociales: "Pues mira, en lo que deja la policía local, oye ponéis unos tabiques de pladur, no sé qué, ponéis un despacho para el asistente social otro para el educador..." ¿De qué vas? (...) Ese despacho ya no será el que tenga la silla rota, nos faltan sillas en admisión, en el despacho de la sala de espera. Esa es la imagen de los servicios sociales, por más campañas que haya.

Pero también afecta profundamente a la propia difusión de los servicios, ya que supone una ausencia de recursos destinados a llevar a cabo las actividades comunicativas:

- (C-04): No puedo disponer del tiempo que necesitaría para realizar esta tarea, que es más comercialización que otra cosa, porque el trabajo del día a día me lo impide un poco (...). La prioridad mejor es el servicio social, pero luego que el

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

servicio social sea comunicativo pues a lo mejor es un extra económico que no llega.

Esta situación se contempla con frustración al compararla con la de los otros sistemas de protección social. La insuficiencia de recursos supone hacer frente a la demanda con una importante falta de medios, y se relaciona claramente con el hecho de que los servicios sociales no hayan alcanzado la categoría de derecho.

(P-03): ... estos factores que se trabajan en el sistema de servicios sociales con muy pocos medios (...) si realmente no hay recursos es porque los derechos no están garantizados.

Finalmente, algunos expertos recuerdan que el sistema es público y que por tanto se financia a través de los impuestos de los ciudadanos.

(C-02): Pero en España cada día se pagan menos impuestos y el primero que paga los platos rotos son los gastos sociales. Ahora mismo hay una excepción porque yo creo que estamos empezando a cambiar muy lentamente el chip. Pero, vamos a ver, para que haya unos buenos servicios públicos es necesario pagar impuestos ¿Cómo vamos con la misma cara a votar a quien más nos baja los impuestos, luego vamos a exigir que nos tengan ambulatorios y hospitales y carreteras y colegios e institutos y universidades y servicios de todo tipo...? ¿A ver, eso quien lo paga, si no lo pagamos nosotros?... La gente se debe pensar que el dinero cae del cielo, que viene alguien de fuera y... que existen los Reyes Magos. No existen los Reyes Magos, las cosas las pagamos nosotros (...). Los servicios sociales los pagamos nosotros. Y es un elemento de solidaridad con los mayores, con las personas con discapacidad, con la gente que lo necesita...

ESTRUCTURA FINANCIERA DEL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES Y RELACIÓN CON LA DIFUSIÓN DE LOS SERVICIOS

Características de la estructura financiera

- Sistema basado en la **COFINANCIACIÓN** entre las tres Administraciones públicas: Estado, comunidades autónomas y entidades locales.
→Regulado por el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales (1988): el Estado y las comunidades autónomas acuerdan apoyar financieramente a las entidades locales:
La Admón. central destina una consignación específica para el plan en sus presupuestos generales, las comunidades autónomas se comprometen a aportar una cifra igual o superior
y las corporaciones locales definen su aportación en base a sus circunstancias y a lo que determine la comunidad autónoma correspondiente.



Situación de insuficiencia presupuestaria en las Administraciones locales

- Las entidades locales carecen de un modelo de financiación estable:
 - A) Sufren un histórico problema de financiación, siendo muy dependientes de las otras Administraciones. Esto se traduce en un escaso desarrollo de las participaciones en los ingresos de las comunidades autónomas y gran dependencia de los del Estado en materia de servicios sociales.
 - B) Además de los servicios obligatorios, tienen que hacer frente a competencias impropias que han ido asumiendo a lo largo de los años (también en materia de servicios sociales).
 - C) La entrada en vigor de la Ley de Dependencia y la crisis económica han aumentado la demanda de los servicios sociales.

La Administración local no puede llegar al nivel de financiación necesario para hacer frente a la demanda creciente de servicios sociales.



Consecuencias para la difusión de los servicios

- Se traslada una **imagen precaria** de los servicios sociales a la sociedad.
- Existe una **ausencia de recursos destinados a la comunicación**.

Gráfico n.º 52: Estructura financiera del sistema y relación con la difusión de los servicios sociales expresada en las entrevistas.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

A.1.4. Estructura legal

- Leyes referidas a los servicios sociales públicos

El sistema público de servicios sociales se sustenta y configura a partir de una legislación conformada por una serie de leyes nacionales y autonómicas a las que se ha hecho referencia de forma continuada a lo largo de las entrevistas.

La Constitución española de 1978 supone el comienzo de una nueva forma de entender la acción social por parte de la Administración pública. Es el inicio de los denominados *nuevos servicios sociales*. Esa idea de superación de una etapa anterior está presente en el discurso. Sin embargo, la Constitución expresa de una forma más bien confusa la acción social pública y los servicios sociales²⁸.

(P-01): La Constitución nos abrió las puertas y pasó página a las atenciones benéfico-asistenciales...

En las entrevistas se habla de otras leyes que, desde diversos ámbitos de actuación, van configurando el sistema o que se vinculan con él y lo van perfeccionando, como son la Ley 13/1982 de Integración Social de los Minusválidos (*LISMI*), que recogía medidas compensatorias para las personas con discapacidad, o la Ley 51/2003 de Igualdad de Oportunidades, No discriminación y Accesibilidad Universal a la personas con Discapacidad (*LIONDAU*), cuyo fin es el de castigar y sancionar a las personas y organismos que discriminen a las personas con discapacidad.

Las comunidades autónomas comienzan a desarrollar en los años ochenta su normativa legal en torno a los servicios sociales a partir de las varias vías previstas por la Constitución. Una normativa autonómica que se ha ido renovando en todo el territorio, adaptándose a la propia evolución de la sociedad.

(P-01): Todas las comunidades autónomas tienen leyes de servicios sociales (la pionera fue el País Vasco en 1982) ahora ya estamos en el proceso de renovación, en las leyes que llaman de segunda generación, que se van desarrollando según el compromiso y la voluntad política de las comunidades autónomas. Añadir que cada vez son más los ayuntamientos que aprueban ordenanzas sobre protección social, la forma de reconocer derechos desde la Administración local.

²⁸ Como afirma Casado (2007b: 122), “las referencias referidas a estos servicios en la misma lo hacen con una acepción a la vez amplia y mutilada. Amplia en cuanto a que abarca varias ramas de actividades (salud, vivienda, cultura y ocio) y mutilada porque omite justamente la de ayuda personal. A propósito del proyecto de ley sobre dependencia funcional, el Presidente Rodríguez Zapatero, en el debate sobre el estado de la Nación que tuvo lugar en 2006, afirmó que “cuando el constituyente elaboró la Constitución seguramente no tenía en la cabeza los servicios sociales” y atribuyó tal hecho a que “la realidad de nuestro país, desgraciadamente, presentaba una escasísima extensión de los servicios sociales”. El déficit en la Constitución estaba en la dotación conceptual y en la información del constituyente, más que en la circunstancia material u objetiva”.

4.2. *El proceso de análisis de las entrevistas*

En 1985 se aprueba la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, ley que establece unos servicios sociales mínimos que deben prestarse desde las Administraciones locales, asentando la base del sistema público de servicios sociales en el ámbito local.

(T-02): Los municipios de más de 20.000 habitantes están obligados a lo que es la gestión de los servicios sociales, esto es, lo que es la prestación directa(...). La encargada de materializar la prestación de servicios es la corporación local. Tiene sentido, en la medida en que las corporaciones locales son las más cercanas a los ciudadanos...

En 1988 se establece el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales a iniciativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

(T-02): El Plan Concertado regula las prestaciones básicas de servicios sociales. Ese plan es el que empieza a concretar efectivamente qué hacen los servicios sociales, porque anteriormente había una trabajadora social en cada pueblo o mancomunidad, según la ley de Bases del Régimen Local, una ley que decía que cada municipio mayor de 20.000 habitantes tenía que prestar exactamente no me acuerdo si decía asistencia social o servicios sociales. (...)

(P-01): Cuando se firmó el Plan Concertado se empezó a establecer la red de Centros de servicios sociales en los ayuntamientos, ese plan que ha sido fundamental para iniciar el sistema con la base municipal.

En el año 2003 se aprueba la Ley de Igualdad, No Discriminación y Accesibilidad Universal (LIONDAU) que establece que todos los entornos, productos y servicios deben ser abiertos, accesibles y practicables para todas las personas y que sanciona a las personas y organismos que discriminen a las personas con discapacidad. Y en el año 2006, se aprueba la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia (LAPAD), la cual, como veremos más adelante, garantiza un derecho de atención a las personas que se encuentren en situación de dependencia.

La cuestión de la extensión de derechos en materia de servicios sociales mediante una ley ha sido tratada por varios de los expertos. En lo referente a la legislación, se habla en las entrevistas de derechos "condicionados" y sobre todo, se remarca la ausencia de una ley estatal de servicios sociales²⁹.

(P-02): Es cierto que los derechos en servicios sociales existen, están reconocidos por ley en la Comunidad de Madrid y en otras comunidades y lo que sí es cierto es que se acota en cuanto a si el servicio del centro es o no adecuado a las necesidades de la persona.

²⁹ A este respecto, Muñoz Luque afirma la existencia de "un sistema de plena competencia autonómica y gestión mayoritariamente municipal, a pesar de que en los años 1983-1984 el Gobierno del PSOE intentó introducir una ley nacional de servicios sociales que integrase estos servicios en el sistema contributivo de la seguridad social, en un marco institucional único y de gestión centralizada. Por ello, nos encontramos con 17 modelos de desarrollo diferente que, pese a sus importantes diferencias de fondo, coinciden en la forma: las comunidades autónomas regulan, y los ayuntamientos gestionan y soportan la mayor parte de su financiación" (2009: 503).

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- (C-02): Creo que está bien el Estado de las autonomías pero yo soy partidario de leyes mínimas para todo el Estado igual. Luego a partir de ahí el que sea más rico y el que quiera que dé más Servicios. Pero unos mínimos para todos iguales. Y no lo hay (...). De hecho en este país tuvimos una desgracia a finales de los años 80, y es que el gobierno de Felipe González quiso hacer una Ley de servicios sociales y los partidos nacionalistas se lo impidieron. Y este país necesita una Ley de servicios sociales.
- (T-02): Evidentemente, las competencias sobre la ordenación de los servicios sociales, son de la comunidad autónoma, porque como sabes, no existe una ley estatal sobre el tema. Ahora tenemos la Ley de Dependencia pero no sustituiría para nada a una ley sobre servicios sociales.
- (I-01): ... no existe además una ley para todo el Estado de servicios sociales, nunca se dio el paso de reconocimiento subjetivo de ese derecho.

- La Ley de Dependencia

La aprobación de la Ley para la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD) en 2006 ha supuesto un avance para el sistema público de servicios sociales en lo referido a la universalidad de estos servicios y la propia relación del sistema con los ciudadanos.

Esta ley reconoce por primera vez un derecho de carácter subjetivo a cualquier ciudadano que se encuentre en situación de dependencia.

- (P-01): [La ley] reconoce de forma universal el derecho, con carácter subjetivo, a que las personas que no pueden valerse por si mismas sean atendidas por las Administraciones públicas (...) es un ejemplo de reconocimiento de derechos de ciudadanía.]
- (T-02): ... la ley de dependencia ha acercado, yo creo, mucho más los servicios a los ciudadanos, desde el lugar de que yo también puedo tener ese problema: tengo un padre y una madre que, dentro de x tiempo, son dependientes.
- (I-01): Es la primera vez que hay un reconocimiento del derecho subjetivo en servicios sociales.
- (P-02): El derecho a la atención de la dependencia afecta a la sociedad en general, no tiene nada que ver con situaciones que podían ser anteriores como falta de recursos económicos o no, sino que aborda situaciones mucho más globales y mucho más de interés general para todo el mundo, porque en la vida de las personas antes o después cualquiera que sea su situación económica y social puede haber una situación de dependencia.

Pese a que la ley tardará en conocerse plenamente, supone toda una potenciación del sistema y supone un modelo a seguir en el camino hacia la universalidad de los servicios sociales.

- (C-01): Por primera vez, es decir, lo normalizamos, lo podrá pedir cualquier ciudadano de Zaragoza y no el pobre. (...) Ahora, hasta que la gente se entere que es así, tela.



Gráfico n.º 53: Estructura legal del sistema público de servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

La ley de dependencia es selectiva, pero su ámbito de actuación es enorme y no discrimina por motivos de renta del ciudadano o por falta de presupuesto de las Administraciones.

(I-01): (La ley) está muy vinculada a sólo un sector de población, pero un sector de población que es amplísimo, que son los mayores y las personas con una discapacidad.

(C-01): Para acceder (a las prestaciones de la Ley de Dependencia) sólo tienes que tener situación de dependencia, no te preguntan si eres pobre o rico. El gran cambio en servicios sociales.

La aprobación de esta ley facilita la comunicación entre las instituciones responsables de los servicios sociales públicos y los ciudadanos. Con ella se demuestra que un avance en materia de legislación tiene amplia repercusión en los medios de comunicación.

(P-01): ... en la medida que la implantación de las políticas sociales avanza, y ya se puede visualizar, en alguna medida, una red de atenciones y equipamientos, la comunicación se facilita.

(C-02): ... los medios de comunicación están encima.

No obstante, pese al avance que ha supuesto la llegada de esta ley, las personas entrevistadas siguen hablando de la necesidad de una ley estatal de servicios sociales.

(T-02): Ahora tenemos la Ley de Dependencia pero no sustituiría para nada a una ley sobre servicios sociales...

(C-02): Creo que está bien el Estado de las Autonomías pero yo soy partidario de leyes mínimas para todo el Estado igual. Luego a partir de ahí el que sea más rico y el que quiera que dé más servicios. Pero unos mínimos para todos iguales. Y no lo hay.

- Universalidad de los servicios

La cuestión referida a la universalidad de los servicios sociales y el derecho a poder acceder a ellos por parte de la ciudadanía ocupan buena parte del planteamiento de los entrevistados referido a la situación actual del Sistema.

Los servicios sociales que nacen con la democracia iniciaron su trayectoria con la perspectiva de poder equipararse paulatinamente a otros sistemas del Estado de bienestar que ya habían alcanzado la categoría de universalidad, como el sistema de salud o el educativo.

(I-01): ... un lema que había hace unos años que eran “servicios sociales para todos”...

(T-03): ¿Por qué eso sí y los servicios sociales no? Bueno yo sí se por qué: Porque cuando empiezan a hacerse universales los servicios, viene la crisis del 75

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

(crisis del petróleo) que es cuando se empiezan a desarrollar los servicios sociales y se acabó. Entonces se quedan para los pobres. La sanidad empieza por los pobres, la educación empieza por los pobres, y se va extendiendo a otras capas de población. Y los servicios sociales llegan en un momento en que nos damos cuenta que los recursos no son ilimitados...

Pero pasados más de treinta años, esa universalidad no se ha conseguido plenamente —mediante su reconocimiento como derecho ciudadano— más que a través de la denominada Ley de Dependencia, que se ocupa de un sector amplio de la población pero no del conjunto de la población.

(I-01): La Ley de Autonomía promueve que eso sea un derecho subjetivo (...) muy vinculado a sólo un sector de población que es persona, sólo un sector de población que es amplísimo, que son los mayores y las personas con una discapacidad...

(P-03): No son universales a excepción de un aspecto muy concreto que son los servicios sociales dedicados a la atención a la dependencia. Esos son universales y configuran un derecho subjetivo, o sea, que es obligación de los poderes públicos el aplicar la universalidad.

La cuestión de la universalidad es objeto de un debate y de una reivindicación permanente³⁰. En la legislación autonómica se afirma la universalidad del resto de los servicios sociales, pero al no ser derechos subjetivos, el acceso a los mismos está condicionado a la disponibilidad presupuestaria, esa perseguida universalidad no llega a alcanzarse plenamente.

(T-04): Sí son derechos que les pueden corresponder a algunos ciudadanos pero no a todos.

(T-03): ... no hay servicios sociales para la población que no es pobre o marginal. No los hay. ¿Y por qué? Es como si la sanidad sólo estuviera dirigida a los pobres. (...) El concepto de servicio dirigido a la población no existe. No se ha pasado a eso. Se tipifican necesidades desde el punto de vista de la renta.

(P-01): ... todavía existe esa mentalidad un poco asistencialista, fundamentalmente lo que más cuesta trasladar es la universalidad, o sea, los servicios sociales como algo relacionado con la pobreza, con la marginación.

No obstante, la trayectoria que ha seguido el sistema desde su implantación ha ido encaminada a lograr esa universalidad.

³⁰ El Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de España hizo público en 2003 un manifiesto a este respecto, el denominado Manifiesto de Tala-vera de la Reina en donde se expone lo siguiente: "El Sistema público de servicios sociales constituye uno de los pilares del Estado de bienestar conjuntamente con el sistema de salud, la educación y las pensiones, considerándose un patrimonio social irrenunciable al ofrecer cobertura a necesidades básicas que se producen en el ámbito de la convivencia personal, familiar y social. Sin embargo, uno de sus objetivos esenciales para el que fueron creados: universalizar sus prestaciones básicas a toda la población, no se ha conseguido, por lo que es necesario exigir un compromiso político que garantice la financiación para alcanzar la cobertura de todos los ciudadanos".

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- (P-03): Sí, obligatoriamente hay que alcanzarlo, porque en la medida en que se van haciendo leyes que garantizan un derecho, ya no hay cuestión que impida la universalidad, cualquier persona que esté en esa situación que la ley protege debe tener el derecho. Ahora bien, para que sea efectiva la aplicación del derecho se requiere no condicionarlo a la disponibilidad presupuestaria, sino al derecho subjetivo. Como se ha abierto el camino con la dependencia seguirá, si hay demanda social, abriéndose en todos los campos.

Precisamente el propio carácter público del sistema es uno de los principales argumentos en pro de la universalidad, desde la idea de que si los servicios los pagan todos los ciudadanos con sus impuestos, deben poder también hacer uso de ellos.

- (P-03): Hay una contradicción entre la aplicación de los servicios sociales para situaciones de extrema necesidad que terminan orientándose a la gente que no participa del sistema de bienestar social porque no está ni en empleo, ni con rentas, con posibilidades de participar en los impuestos y sin embargo recibe los beneficios sociales, frente a quien entiende que con sus impuestos se financian los servicios sociales y no recibe los beneficios. Con lo cual eso terminaría generando una confrontación social grave, a mi forma de ver, o sea, que se rompe el pacto social constituyente del Estado de bienestar. Si no hay universalidad y quien paga impuestos para que haya servicios no los recibe, se está rompiendo el pacto sobre el que se asienta el Estado de bienestar, que es un pacto de ciudadanía, o sea, hoy puedes tener o no tener trabajo pero mientras has tenido trabajo has pagado con tus impuestos los servicios que el día que no tengas trabajo vas a tener, pero lo que no es de recibo es que no tengas servicios y pagues impuestos, con lo cual a mi modo de ver no hay más solución que mantener unos servicios sociales universales, no pueden hacerse unos servicios sociales marginales.
- (T-03): ... vamos a intentar que los servicios sociales sean universales (la crisis del 75, que llegó a España en el 79, acabó con todos los proyectos de universalización de los servicios sociales). Y vuelvo a repetir, otra cosa es quién lo financie. A lo mejor habría que establecer tasas en función de la renta. Pero también para la sanidad. Porque si a mí me cuesta la medicina lo mismo que a una persona que gana 10 veces menos que yo, es injusto para esa persona, que está financiando lo mismo que tú...

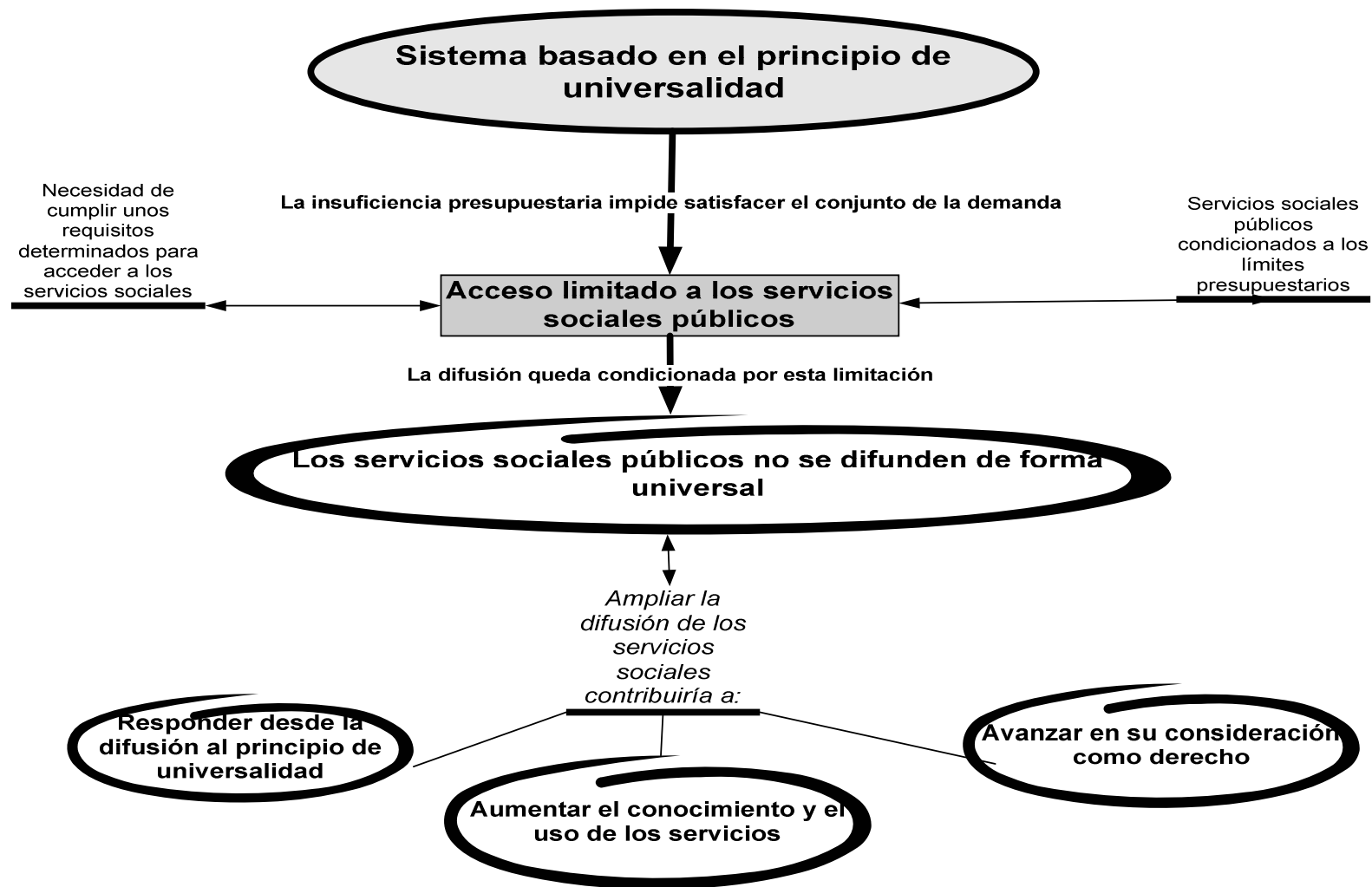


Gráfico nº 54: Relación entre la universalidad real del sistema y la difusión de los servicios sociales públicos.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

- Derecho a los servicios sociales

La concepción de los servicios sociales públicos como derecho ciudadano es una cuestión que se debate desde los mismos inicios del actual sistema de los servicios sociales actual. La evolución del sistema parece dirigirse en esa dirección, según han ido aumentando los colectivos a los que atienden los servicios sociales, y la aprobación de la denominada Ley de Dependencia no ha hecho sino corroborar este hecho.

- (P-01): Sí, se puede hablar de los servicios sociales como derecho, ésta es nuestra vocación y nuestro reto, la Constitución nos abrió las puertas y pasó página a las atenciones benéfico-asistenciales (...). Ese es nuestro horizonte, y en esa dirección caminan los servicios sociales. La referida Ley de Autonomía Personal y atención a las personas en situación de Dependencia es un ejemplo de reconocimiento de derechos de ciudadanía...
- (I-01): (La Ley de Dependencia) como un derecho subjetivo, es la primera vez que hay un reconocimiento del derecho subjetivo en servicios sociales, porque si no siempre son graciabes...
- (T-02): Cada vez el colectivo se amplía más, hasta considerarlo un derecho social. Al ser un derecho social ya va dirigido a todos los ciudadanos, cumple con un principio de universalidad.

Sin embargo lo cierto es que la noción de derecho solamente ha adquirido su sentido pleno a partir de la aprobación de esta ley. El acceso a los servicios sociales hasta entonces sólo ha sido posible cumpliendo una serie de requisitos y dependiendo de las posibilidades presupuestarias de las Administraciones públicas. Incluso esta ley reconoce el derecho únicamente a personas en situación diagnosticada de dependencia. Por tanto, no se puede hablar aún de un derecho pleno a los servicios sociales, y sí de un derecho selectivo.

- (T-01): Son derechos para todas las personas, lo que pasa es que no es para... no es siempre, todo el rato, para todas las personas. O sea, el problema de los servicios sociales es que muchas veces no piensan en derechos para personas sino que piensan en derechos para problemas. O sea, que hay unos servicios para minusválidos, unos servicios para ancianos, unos servicios para jóvenes, unos servicios para tal... Pero claro, a veces las personas se quedan en tierra de nadie, ni son jóvenes, ni son parados, ni son minusválidos, o a lo mejor son ancianos, minusválidos o jóvenes parados. No creo que haya ninguna persona que esté desamparada en servicios sociales, pero a veces sus problemas no están reflejados en ninguna tabla de servicios sociales.
- (P-02): Los derechos sociales, existen y están reconocidos, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid la Ley de servicios sociales del 2003 lo que reconoce es toda una serie de derechos subjetivos y por tanto claro que son derechos, la única cuestión es que las personas deben reunir una serie de requisitos para poder ejercer esos derechos (...) personas que realmente van a... se supone que tienen el derecho, pero por un criterio claro de especialización.

Esta situación es paradójica porque, mientras que históricamente se promulga desde las propias Administraciones públicas que los servicios sociales que nacen con la

4.2. *El proceso de análisis de las entrevistas*

democracia superan la beneficencia y la caridad del pasado, el hecho de no haberles dotado de la legislación ni de la financiación necesaria para alcanzar la universalidad plena a través del reconocimiento del derecho parece contribuir a mantener la imagen del sistema asociada precisamente a esa etapa que pretende superar.

- (C-01): El gran reto (que aún no hemos resuelto): conseguir que los servicios sociales se vean como algo normal, de derecho, no asistencial, no para pobres, no para personas marginadas, sino un espacio de nuevos derechos ciudadanos y que en ese sentido, si lo conseguimos podremos hacer una intervención distinta de la que hacemos.
- (T-03): Yo tendré derecho o no tendré derecho, pero no es un servicio. Es más bien una donación.
- (I-01): ... un sistema de servicios sociales que era heredero de la beneficencia y que había dado un paso hacia generalizarlo a toda la población, pero nunca se dio el paso porque no existe además una ley para todo el Estado...

En las entrevistas se apuntan diversos obstáculos que han impedido a los servicios sociales alcanzar la categoría de derecho. Se apunta como decimos a la falta de financiación adecuada y a la ausencia de una ley estatal aparecen señalados como los motivos principales que pueden achacarse a los poderes públicos para que esto suceda así. También se apunta a que el desconocimiento ciudadano frente a estos servicios no contribuye a mejorar esta situación, en el sentido de que, para ejercitar, reivindicar y defender un derecho, hay que conocerlo. Esta idea nos ayuda a relacionar la cuestión del derecho con la del elevado desconocimiento de los servicios sociales, y por tanto también a vincularla con la difusión de los servicios.

- (T-02): Es que, como no es un derecho reivindicativo, y no es por ejemplo como la escuela, donde hay más reivindicación por parte del ciudadano, aquí son muy poco reivindicativos desde la base, la gente que los utiliza tiene muy poco nivel de reivindicación, muy poco nivel de queja. Entonces, ese es el problema... Creo que ese es el problema de los servicios sociales.
- (T-01): ¿Hablar de servicios sociales es hablar de derechos? pues... pues te digo que sí. Además muchas veces las personas, los ciudadanos, no conocen sus derechos en profundidad.
- (P-02): ... la gente tiene que saber dónde puede ir o lo que puede recibir o lo que tiene derecho a solicitar(...) a qué puedes tener derecho, cómo puedes utilizarlo...
- (C-02): ... creo que nos hemos acostumbrado a que el ciudadano tiene pocos derechos (...) la gente tiene que saber a lo qué tiene derecho (...). Tampoco la gente tiene una idea clara de exigencia de a qué tiene derecho. Si lo tuviera, aquí hubiéramos salido a la calle ya. Porque si nos comparamos con otros países europeos este país está a la cola...

De ahí, la difusión de los servicios sociales puede ser entendida también como una herramienta para avanzar en su consideración como derecho. Pero también volvemos de nuevo a otra idea complementaria, la de que el reconocimiento en materia de derechos supone un avance en el conocimiento de los mismos y por tanto en su difusión.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- (P-02): Comunicar servicios sociales es comunicar derechos ciudadanos (...). Creo que los derechos no se comunican, quiero decir, los derechos se reconocen y se pueden ejercitar (...). Creo que se comunica en servicios sociales y en cualquier otra materia de interés personal, familiar o general es como hacer posibles o cómo ejercitar los derechos que existen reconocidos plenamente, creo que es la diferencia...
- (P-01): ... me parece importante que la ciudadanía defienda los servicios sociales como derechos subjetivos, y para ello tienen que conocerlos y saber lo que aportar a la cualitativamente no solo a los beneficiarios directos, también dignifican y engrandecen a las ciudades donde se consolidan.

Al respecto de estas cuestiones, en las entrevistas sale a relucir cómo la concepción de ciudadanía está vinculada a la de derecho.

- (P-01): ... he visto a muchas personas suplicar, suplicarme porque soy trabajadora social, entonces suplicarme una residencia para sus padres o para su hijo discapacitado, suplicarme una ayuda para que no les echen de la vivienda... Entonces yo creo que los servicios sociales tienen que ser un derecho para que nadie suplique ante situaciones extremas. (...) El ciudadano puede ir con la cabeza muy alta porque tiene derecho a que sea reconocida su situación de dependencia, ahora mismo cuando tú no puedes valerte por ti mismo, el Parlamento y el Gobierno de España te ha dado un derecho como ciudadano, y es cuando no puedes valerte por ti mismo, no puedes lavarte, no puedes comer, cuando no puedes realizar por ti mismo las actividades de la vida diaria, las Administraciones públicas te van a ayudar y no tienes que suplicarles a ellas ni suplicar a tus hijos, ni suplicar a tu familia que necesitas esa ayuda, porque tú, como ciudadano, te la dan.

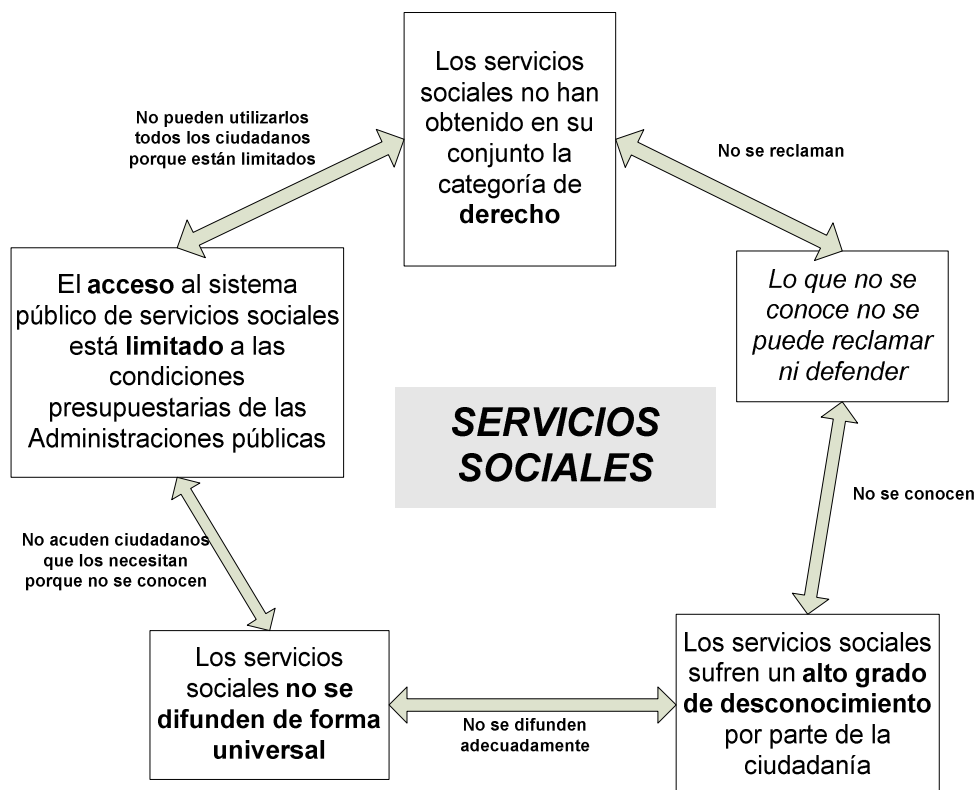


Gráfico n.º 55: Relación entre el derecho a los servicios sociales y su difusión.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

A.2. Rasgos del sistema

A.2.1. Singularidades del sistema

A partir del análisis de las entrevistas podemos obtener una serie de particularidades que caracterizan al sistema público de servicios sociales.

El sistema público de servicios sociales surge como una evolución a la respuesta organizada de la sociedad frente a los problemas sociales (abordando pero también superando, aquellos relacionados con la pobreza económica). Su objetivo es afrontar las necesidades sociales —a partir de una metodología de acción determinada que espera el apoyo del entorno social— superando la caridad de la acción social del pasado, favoreciendo la inclusión y el bienestar social a través de la prevención, la asistencia y la rehabilitación social, dirigiéndose desde un enfoque universal hacia las causas y consecuencias existentes alrededor de esos problemas y sustentándose en unos valores determinados (justicia, equidad, cohesión social, solidaridad, responsabilidad, dignidad):

(P-03): ... el objeto del sistema de servicios sociales es igual que la educación trabaja en la formación y la sanidad trabaja en la salud y, por tanto, se enfrenta a las enfermedades desde la perspectiva de la salud, no desde la perspectiva de la enfermedad, pues en los servicios sociales hay que enfrentarse desde la perspectiva de los nuevos valores de convivencia, no desde la perspectiva de la marginalidad que responde a valores de convivencia antiguos.

(T-03): ... son todos aquellos servicios que la sociedad le presta a los individuos cuando estos no pueden por sus propios medios hacerse vinculación con los objetivos de investigación de determinadas situaciones personales, familiares, o de amigos, o coyunturales, que le vengán en un momento dado, pero no son para la gente que se sale de la distribución normal, es para la gente como yo, que de repente me operan y necesito que alguien cuide de los niños, gente como yo, que le envejece el padre y necesita que alguien se haga vinculación con los objetivos de investigación del padre. Gente normal, es decir, no creo que los servicios sociales vayan dirigidos a gente que se sale de esa curva, sino para los que estamos en la media, la mediana y la moda. Para todos.

(C-01): ... en los comportamientos cívicos, el comportamiento y la convivencia, esa es la esencia de los servicios sociales, no la ayuda al pobre o cosas de esas, que esa era la asistencia social. Al pobre lo ayuda la sanidad cuando está enfermo, la educación cuando tiene que ir, o el empleo cuando necesita trabajar, o las pensiones o las rentas cuando no tienen dinero... Nosotros, los servicios sociales, lo que hacemos es otra cosa. Es decir, estamos en el entorno de la convivencia personal, familiar y la convivencia social.

El trabajo social como disciplina ha aportado la metodología de la intervención social para hacer frente a estos problemas y necesidades sociales. Para esta metodología, no es suficiente la sola acción de las Administraciones públicas, sino que parte de la perspectiva de que se necesita, además, la participación en el abordaje de los conflictos del entorno social y comunitario existente alrededor de la persona que se encuentra en situación de ser atendido por los servicios sociales:

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

(P-03): “Servicios sociales” es un sistema que se asienta en una metodología de intervención social, que es la que aporta una profesión que son los trabajadores sociales, que son los creadores de esta metodología a nivel internacional, y luego participan otras muchísimas profesiones en este campo, pero la base de lo que se hace en este sistema es algo en lo que se implica el individuo, el grupo y la comunidad en un plan de intervención que el profesional diseña desde toda esta perspectiva, y no solamente en qué ayuda me dan. (...) en trabajo social la metodología, que es muy interesante y muy innovadora en la aplicación del bienestar social en las sociedades, es una metodología de caso, grupo y comunidad, donde el caso concreto que tú estás tratando requiere la intervención de la persona que vive el caso, pero también la intervención del grupo social en el que la persona actúa: familia, amigos, relaciones personales y sociales, y también la de la comunidad, o sea, es decir, los valores y la organización social en la que vivimos.

El hecho de trabajar en pos de la convivencia social supone para estas Administraciones públicas el poder apoyarse y contar con la colaboración en red con otras organizaciones relacionadas con el entorno del sujeto, así como los grupos de promoción tales como los colectivos de pacientes, usuarios, afectados. Por tanto estas organizaciones y grupos son considerados como un elemento esencial para la superación de los problemas sociales:

(P-03): ... todo el movimiento asociativo, el tejido asociativo, asociaciones de vecinos... (...) Todo lo que tratan los servicios sociales son temas que afectan a todas las personas de una comunidad y que son situaciones sociales en las que vamos a entrar mañana u hoy.

(I-01): ... en los sitios en donde están bien implantados la gente va al centro de servicios sociales y pregunta cosas y participa en otras, porque no sólo es por un tema de información, derivación a recurso prestación, sino que también hay la participación de grupos de promoción, de grupos de educación, de grupos de relación de personas con una misma situación.

El sistema comienza a estructurarse, como veíamos, en el inicio de la etapa democrática. En aquel entonces o bien ya existían otros sistemas públicos o bien terminaron de establecerse definitivamente en esos años, tales como el sistema educativo o el sistema de salud. Sin embargo el sistema de servicios sociales nació en esa etapa y, frente a estos otros sistemas, es considerado por los informantes como un sistema aún joven y que no se ha terminado de configurar plenamente.

(P-01): (Los servicios sociales) son muy jóvenes y, por lo tanto, son muy vulnerables, son los servicios seguramente más débiles (...). Sólo llevamos yo creo que veinte años digamos, toda la historia de lo que se puede entender por Servicios sociales pesa la beneficencia y el asistencialismo durante años, durante siglos, por una parte tenemos siglos y, por otra parte, tenemos sólo veinte años en los que los servicios sociales aspiran a ser verdaderos servicios sociales.

La ausencia de una ley estatal de servicios sociales, —como en otros sistemas cumplen la Ley Orgánica de Educación (2006) o las leyes de Sanidad (Ley 14/1986

4.2. *El proceso de análisis de las entrevistas*

General de Sanidad y Ley 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud)— caracteriza al sistema español y ha impedido que los servicios sociales hayan obtenido hasta la fecha el reconocimiento de derechos subjetivos (algo que ha empezado a ocurrir únicamente mediante la aprobación de la denominada Ley de Dependencia), originando la existencia de desequilibrios claros en cuanto a la prestación de servicios sociales que se ofrecen a los ciudadanos no ya sólo entre distintas comunidades autónomas, sino entre diversos ayuntamientos de la misma comunidad.

(C-02): Hay 17 sistemas diferentes (...). Hay ayuntamientos que tienen unos servicios, otros tienen otros (...). Este país necesita una ley de servicios sociales, luego ya que cada uno la adapte, y el que tenga más dinero, pues que meta más dinero y que dé más servicios pero que haya unos mínimos para todos iguales, que no haya esas discriminaciones tan brutales que hay...

(I-01): ... hay muchísimas diferencias en los distintos municipios...

El sistema se estructura entre servicios sociales de atención primaria (también llamados generales, o de base o comunitarios, y que son mayoritariamente gestionados por la Administración local) y especializados (también llamados de atención especializada o específicos, en los cuales la gestión se relaciona más con la Administración autonómica y estatal y con la intervención privada). En muchas ocasiones, estos servicios se convierten en la puerta de entrada para acceder a los otros servicios de protección social (sanidad, empleo, educación, etc.).

(P-02): Los servicios sociales, en concreto los municipales son ahora mismo la puerta de entrada al ejercicio de otros derechos no sólo estrictamente de servicios sociales, sino otras muchas prestaciones que en estos momentos podían ser acceso a vivienda, o sea, que son mucho más amplios ahora la posibilidad de a través de los servicios sociales obtener toda una serie de derechos desde la vivienda hasta sanidad, y esa derivación o esa primera puerta de entrada en muchas ocasiones son los servicios sociales.

El carácter público del sistema supone que es el Estado —a través de sus Administraciones públicas— quien lo financia, y que por tanto, en último término son financiados mediante los impuestos de los ciudadanos.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

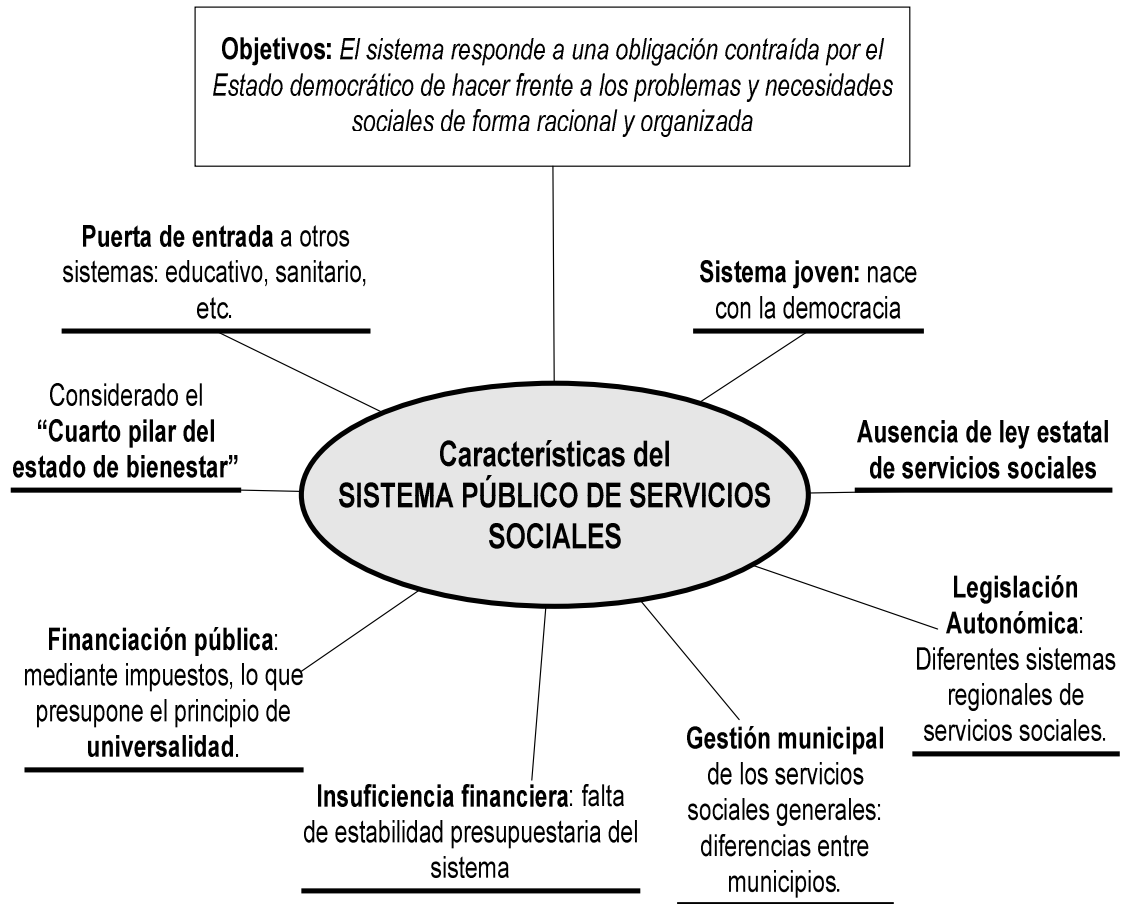


Gráfico n.º 56: Características del sistema público de servicios sociales identificadas a partir de las entrevistas.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

A.2.2. Justificación de los servicios sociales

La justificación de la existencia de un sistema público de servicios sociales en España se sustenta en las entrevistas a partir de la defensa de los beneficios que aquellos aportan a la sociedad.

La obligación de promocionar un sistema de servicios públicos encargado de hacer frente a los problemas y las necesidades sociales aparece como un compromiso adquirido por el Estado democrático que nace en 1978.

(T-02): Un Estado está obligado a prestar servicios sociales a las personas que forman parte de él, a sus ciudadanos. Creo que tiene el deber de prestarlos, porque ¿de qué otra manera se va a hacer efectivo sino el principio de solidaridad? Si no, no sería democrático, social y de derecho.

4.2. *El proceso de análisis de las entrevistas*

Un sistema organizado como una estructura racional y de responsabilidad pública que aborda de manera innovadora las causas y consecuencias derivadas de esos problemas.

(P-03): Los problemas sociales tienen causas sociales, no vienen de una maldición bíblica ni de un conflicto de ningún tipo, sino que son modos de vida y hay que tratar los problemas sociales como tratamos las enfermedades o tratamos la formación, o sea, de forma objetiva, racional y sabiendo enfrentarnos a las cosas...

(T-01): Nadie está exento de ser usuario de servicios sociales, que es uno de los grandes retos que yo creo que habría que hacer, que la gente se diera cuenta que los servicios sociales son para todo el mundo.

La inclusión social, la convivencia y la cohesión social aparecen reflejadas como objetivos del sistema y ellas suponen el principal beneficio que recibe la sociedad de la existencia del mismo.

(P-03): ... este sistema ha dado en el clavo de ocuparse de algo que es muy significativo, que es la convivencia de la gente. O sea, este sistema tiene como objeto de intervención la convivencia.

(P-01): Es imposible hablar de cohesión social sin hablar de servicios sociales (...) los servicios sociales son una gran inversión en convivencia social y una gran inversión también en seguridad.

(C-03): ... cuando digo necesidad o reto no me refiero solamente a los temas de primera urgencia: "hambre", "no tengo casa", "mi salud está mal", "no sé qué hacer"... estos temas. Hay otros temas que son básicos para poder convivir en una sociedad o en una ciudad. Eso también tiene que formar parte de los servicios sociales, como yo formo parte activa de un conjunto social.

A.2.3. Evolución del sistema y situación actual

El sistema público de servicios sociales español comienza su andadura a partir de la instauración de la democracia en España, configurándose lo que se vino a llamar "nuevos servicios sociales", con la intención de superar la etapa anterior de la asistencia social —basada en la beneficencia y en la caridad— y transformarse en un sistema de protección social de carácter universal.

(I-01): ... España constituyó un "sistema de bienestar", pero un sistema de bienestar al fin y al cabo, en donde había unas patas que eran el sistema sanitario público y un sistema de servicios sociales heredero de la beneficencia y que había dado un paso hacia generalizarlo a toda la población.

(P-01): Pasamos de nada, de trabajar en el puro asistencialismo y beneficencia a lo que nosotros pensábamos que era un sueño, yo nunca pensé que se iba a cumplir, que era ver un proyecto de servicios sociales con un conjunto de atenciones serias a los ciudadanos, que verdaderamente les protege.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Uno de los principios que rige el sistema es el de la universalidad al dirigir los servicios al conjunto de la población y no a sectores determinados. Además, como ya hemos visto, otorga a las entidades locales un rol esencial en cuanto a la gestión y el contacto con el ciudadano.

Esta concepción de servicios sociales dirigidos a todo el mundo venía a superar la concepción de caridad o asistencialismo de la acción anterior de los poderes públicos y de la Iglesia Católica. Para ello, además, el naciente sistema introdujo algunos elementos innovadores, como por ejemplo una metodología de funcionamiento basada en la intervención comunitaria, que implica al ciudadano y a su entorno en la superación de los problemas.

Sin embargo ese modelo parece haber perdido fuerza o, prácticamente, desaparecer, mientras que la imagen asistencialista asociada a los servicios sociales permanece vigente.

- (P-03): ... montamos el diseño pero desgraciadamente se ha perdido el modelo, el modelo se ha quedado en lo asistencial y ha perdido toda conexión con la vida de la comunidad. Y si la comunidad no es consciente de lo que está ocurriendo, luego todos los problemas le desbordan, o sea, que esta es un poco la cuestión (...) ya no funciona el modelo como lo diseñamos...
- (T-03): Se han trasladado la caridad cristiana y la beneficencia puramente cristiana y católica al sector público, pero sigue siendo lo mismo (...). Los servicios sociales no han dado un paso adelante conforme a lo que era la beneficencia, es decir, "yo te doy" (...) para mí siguen siendo beneficencia (...). Siguen siendo lo mismo, para mí no se ha dado ningún paso de avance en cuanto a una profesionalización de los servicios. Más sofisticados, con más monedas entre medias, pero siguen siendo las monedas que se daban a la salida de las iglesias.
- (T-04): ... la gente que los conoce fuera de los que lo utilizan o tiene noticia lo sigue asimilando para unos servicios para un grupo desfavorecido para personas, o sea, los servicios sociales como si fuera la asistencia social...

Algunos expertos consideran que el sistema avanza y progresa en calidad, en prestaciones, en derechos (y ponen como prueba de ello es la aprobación de la llamada Ley de Dependencia) pero de forma lenta.

- (C-02): ... hace muy poco tiempo que se ha empezado a dar ayuda a domicilio, hace muy poco tiempo que... Y aún así unas carencias importantísimas (...). ¡Son tantas las necesidades y son tantos los años sin servicios sociales...!
- (C-03): Aquí está todo por hacer, aquí básicamente lo que han hecho los municipios o las comunidades autónomas son dos o tres cosas.

De cualquier forma, pese a estos obstáculos y el camino que le queda por recorrer al sistema público de servicios sociales (para poder equipararse al resto de sistemas de protección social), éste se ha ido poco a poco perfeccionando y ha experimentado importantes avances desde su creación.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

- (P-02): Afortunadamente poco a poco en los últimos años está cambiando y creo que. afortunadamente, ahora los derechos o los servicios sociales son una parte importantísima hasta tal punto que yo creo que cuando se habla de políticas sociales dentro de los sistemas de educación, sanidad, se incorpora ya el sistema de servicios sociales, y yo creo que eso va a hacer que cambien las cosas.
- (C-01): La residencia donde yo dirijo ahora, te digo que es un centro de lujo, pero de lujo, vamos, lo que daría yo por que mi madre, en vez de la de su pueblo estuviera allí.

La presente situación de crisis y el cuestionamiento en torno al sostenimiento del actual Estado de bienestar en nuestra sociedad han salido a relucir en las entrevistas de forma constante. El Estado de bienestar europeo y español aparece, en opinión de los entrevistados, en una situación de retroceso. El debate ha llegado en un momento en el que el sistema de servicios sociales no ha terminado de consolidarse plenamente como ese cuarto pilar del bienestar social.

- (T-02): ... cada vez se tiene menos claro qué entraría dentro de esos derechos sociales fundamentales.
- (P-03): ... tenemos una organización de la sociedad en la que hemos creado un Estado de bienestar donde hay unos sistemas públicos que garantizan unos derechos y hay aquí un sistema que no garantiza casi nada...

Así las cosas, la actual coyuntura de crisis económica se contempla por algunos de los expertos entrevistados como un peligro hacia la propia sostenibilidad del sistema.

- (T-01): Se están desmantelando muchos recursos y dispositivos de servicios sociales (...). Me parece que servicios sociales y ahora con la crisis se va a ver, somos la vanguardia, somos la primera línea donde nos llevamos todas las ostias de la sociedad. Porque, desde luego, si ahora hay problemas económicos, sociales, ni las cajas del Carrefour, ni las cajas del Mediamarket o del Mercadona se van a llevar la primera ostia, la primera ostia se la van a llevar los servicios sociales...
- (C-04): ... además estamos en crisis pues imagínate y no tienen dinero, si están haciendo las mil y una para conseguir cubrir los presupuestos...

Pero también hay otras opiniones que ven en la crisis una oportunidad de crecimiento y de revalorización del sistema, como sucedió en crisis anteriores.

- (I-01): Ahora estamos en un momento en el que las dificultades obvias por la situación económica que vivimos vuelven a situar el foco de la atención en las capas más desfavorecidas.
- (C-03): En estos momentos las cosas están cambiando, y cambiarán mucho más. ¿Por qué? Porque cuando las sociedades van mal, y como ahora vamos mal porque tengo grandes problemas, los servicios sociales evidentemente que se podrán tristemente de moda, habrá mucha más demanda (...) ahora que estamos en los momentos bajos y posibilidades económicas de la población, esto será fundamental el contarlos. Más que las obras, más que las grandes cosas.

A.2.4. Relación con otros sistemas de servicios públicos y otros modelos de protección social

El sistema público de servicios sociales aspira a convertirse en el denominado cuarto pilar del Estado de bienestar (que conformaría junto con el sistema educativo, el sistema de salud y el sistema de pensiones). La llamada Ley de Dependencia ha supuesto un paso crucial para que esto suceda.

- (P-01): Los servicios sociales hay que afianzarlos como cuarto pilar del Estado de bienestar (...). Un pilar del Estado de bienestar es fundamental, es imposible entender el Estado de bienestar sin los servicios sociales desde mi punto de vista (...). Los/as españoles/as nos sentimos orgullosos del sistema público de salud y educación porque conocemos su gran valor de cohesión social. En este camino veo el horizonte de los servicios sociales.
- (P-02): Yo creo que cuando se habla de políticas sociales dentro de los sistemas de educación, sanidad, se incorpora ya el sistema de servicios sociales.
- (C-01): Ya es como la sanidad o la educación...

Sin embargo, varias de las voces consideran que el sistema aún no ha alcanzado la entidad necesaria para erigirse como ese cuarto pilar. La ausencia de una ley estatal y la insuficiencia financiera parecen ser un impedimento para que los ciudadanos no observen a los servicios sociales de la misma forma que contemplan al resto de sistemas.

- (P-01): ... el sistema público de educación o de sanidad, tú ves el servicio público de sanidad, ves los centros de salud, ves los centros de especialidades, ves los hospitales y dices: "esto es un sistema" (...) dentro del resto de los sistemas del Estado de bienestar, los servicios sociales son los últimos que han llegado (...) a los servicios sociales no se les quiere igual, la ciudadanía piensa o una parte que no los necesita igual que a la sanidad o a la educación.
- (T-02): Los servicios sociales siempre han sido la "niña pobre", nunca mejor dicho. Lo veo a nivel de sueldos (...) la calidad de los equipamientos... deja mucho que desear...
- (C-02): ... el resto de los sistemas llevan años ya y prácticamente se comunican solos y los servicios sociales no (...) la sanidad, todo el mundo sabemos donde están los ambulatorios y además lo visitamos una vez al año por lo menos. Los colegios, todos sabemos donde están los colegios (...) sin embargo, a los servicios sociales la gente no va, tienen esa diferencia, claro, porque no es, no es cotidiano.

El sistema público de servicios sociales interactúa con el resto de sistemas, especialmente con el sistema de salud, pero no únicamente: el sistema educativo, los servicios de empleo e incluso los servicios públicos de seguridad ciudadana se relacionan de forma cotidiana con el sistema de servicios sociales.

- (P-02): Cada vez más nos estamos convirtiendo o bien en puertas de entrada a otro tipo de sistemas de protección, o bien nos estamos convirtiendo en receptores de situaciones que nos vienen de sistemas con más tradición como pueda ser el educativo, el sanitario o incluso el de empleo.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

- (P-01): ... la Policía es muy importante en servicios sociales porque, por ejemplo, este horror que es la violencia de género y que los servicios sociales ahí tienen un papel fundamental, pues se ha trabajado mucho con la Policía para ponerlos de nuestro lado, realmente al Policía colabora genial ahora ya con ese aspecto, muy bien.
- (C-01): (Trabajamos con el) centro de salud que hagan una visita conjunta, porque tenemos buena relación, para ver si hay algún problema social.

En las entrevistas se ha hecho referencia también a cómo funcionan otros sistemas de protección social en otros países y en comparación con España. Uno de los modelos que se observa de forma más positiva es el modelo de atención sociosanitaria de Canadá, concretamente el de la región francófona de Québec.

- (P-03): Yo recuerdo cuando fui Directora General de Acción Social que uno de los sitios que visité fueron los servicios sociales de Canadá, y me sorprendió muchísimo (...). A mí aquello me dio la pauta de la importancia que tenían las dos cosas, salud y servicios sociales porque tienen que trabajar estrechamente,...

En el otro extremo se encuentran los Estados Unidos:

- (T-03): En EE. UU. tienen un sistema diferente de establecimiento de servicios públicos, hay muy pocos servicios públicos y allí sí que son para personas muy pobres y marginadas.

La mirada a Europa se ha centrado en los países escandinavos y centroeuropeos y sus diferencias con respecto a España:

- (T-03): En otros países de Europa, si vas por Alemania por las autovías, ves que pueden ir a la velocidad que quieran pero tienen muchas señales donde controlan la velocidad y todo el mundo las respeta. Respetan la norma. Eso me dice a mí que los servicios les tienen que funcionar (...). Establecer modelos de calidad aquí es ahora difícil, mientras no asumamos nuestra responsabilidad (...) Es muy difícil, en una situación de picaresca generalizada de la población, que se puedan establecer pautas de funcionamiento de estilo centroeuropeo, es muy difícil...
- (C-02): Yo no soy partidario de que una persona con discapacidad en Suecia o en Dinamarca tengan la vida solucionada desde que nacen hasta que se mueren. Yo creo que eso no es inclusión social. La inclusión social es que trabajes, es que salgas a la calle, es que vayas al cine, es que te saques tú las habichuelas, es que tengas tu autoestima. Que te tienen que ayudar, vale, pero que no te lo den todo y los sistemas nórdicos yo creo que te lo dan todo. Eso no es bueno.

En general, prevalece un diagnóstico pesimista sobre la situación del sistema en España en comparación con los sistemas de protección social de otros países desarrollados:

- (C-02): Si nos comparamos con otros países europeos este país está a la cola (...). Yo creo que en este país no tenemos conciencia de verdad, pero porque no la hemos tenido nunca, de lo que son unos servicios sociales en un Estado de bienestar...

4.2.7.2. Análisis interpretativo de la categoría central “Difusión de los servicios sociales públicos”

Por *Difusión de los servicios sociales públicos* entendemos la puesta en conocimiento de la ciudadanía de los servicios sociales de titularidad pública establecidos y organizados a partir de una legislación determinada por los diversos niveles administrativos que componen el Estado español (con un protagonismo especial de la legislación autonómica) a través de sus instituciones.

Para llevar a cabo el estudio de esta categoría se han establecido dos categorías particulares de análisis: la descripción del modelo empleado por las Administraciones públicas para poner en marcha las acciones de difusión de los servicios sociales hacia la ciudadanía, (describiéndola en cuanto a sus fines, destinatarios, recursos y técnicas empleadas, así como en cuanto a su organización) y lo que los expertos identifican como las barreras más habituales para lograr una adecuada difusión de estos servicios (barreras identificadas en la propia acción comunicativa de las Administraciones municipales, pero también en la percepción que la ciudadanía tiene sobre los servicios y el tratamiento comunicativo que reciben por parte de los medios de comunicación).

En la tabla que sigue mostramos las categorías principales, categorías particulares, subcategorías y códigos principales seleccionados para llevar a cabo el análisis y los códigos que han surgido del mismo y que pasamos a detallar en las páginas siguientes.

Categoría central <i>Difusión de los servicios sociales públicos</i> . Categorías particulares, subcategorías y códigos principales	
<i>Categorías particulares</i>	<i>Subcategorías y códigos principales</i>
B.1. Descripción del modelo de difusión actual	<p>B.1.1. Características de la difusión de los servicios sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> – La necesidad de difundir los servicios sociales – Evolución de la difusión de los servicios sociales públicos – Características generales de la comunicación de los servicios sociales – Características específicas del modelo de difusión actual de los servicios públicos <p>B.1.2. Organización de la difusión de los servicios sociales públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> – Coordinación y gestión de la comunicación – Comunicación interna – Importancia concedida a la comunicación por las instituciones – Planificación estratégica de la comunicación

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

Categoría central <i>Difusión de los servicios sociales públicos.</i> Categorías particulares, subcategorías y códigos principales	
<i>Categorías particulares</i>	<i>Subcategorías y códigos principales</i>
	<p>B.1.3. <i>Objetivos y destinatarios de la difusión de los servicios sociales públicos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Objetivos y orientación de la comunicación – Destinatarios externos de la comunicación <p>B.1.4. <i>Técnicas y emplazamientos de la comunicación de los servicios sociales públicos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Emplazamientos de la difusión de los servicios sociales públicos – Herramientas de comunicación de los servicios sociales – Uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) – <i>Marketing</i> de los servicios sociales
B.2. <i>Barreras en la difusión de los servicios sociales públicos</i>	<p>B.2.1. <i>Percepción de los servicios sociales entre los ciudadanos</i></p> <p>B.2.2. <i>Barreras localizadas en la acción comunicativa de las Administraciones públicas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Qué se comunica – A quién se comunica – Cómo se comunica <p>B.2.3. <i>Tratamiento por parte de los medios de comunicación</i></p>

Tabla n.º 50: Categoría central “Difusión de los servicios sociales públicos”. Categorías particulares, subcategorías y códigos principales de análisis.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

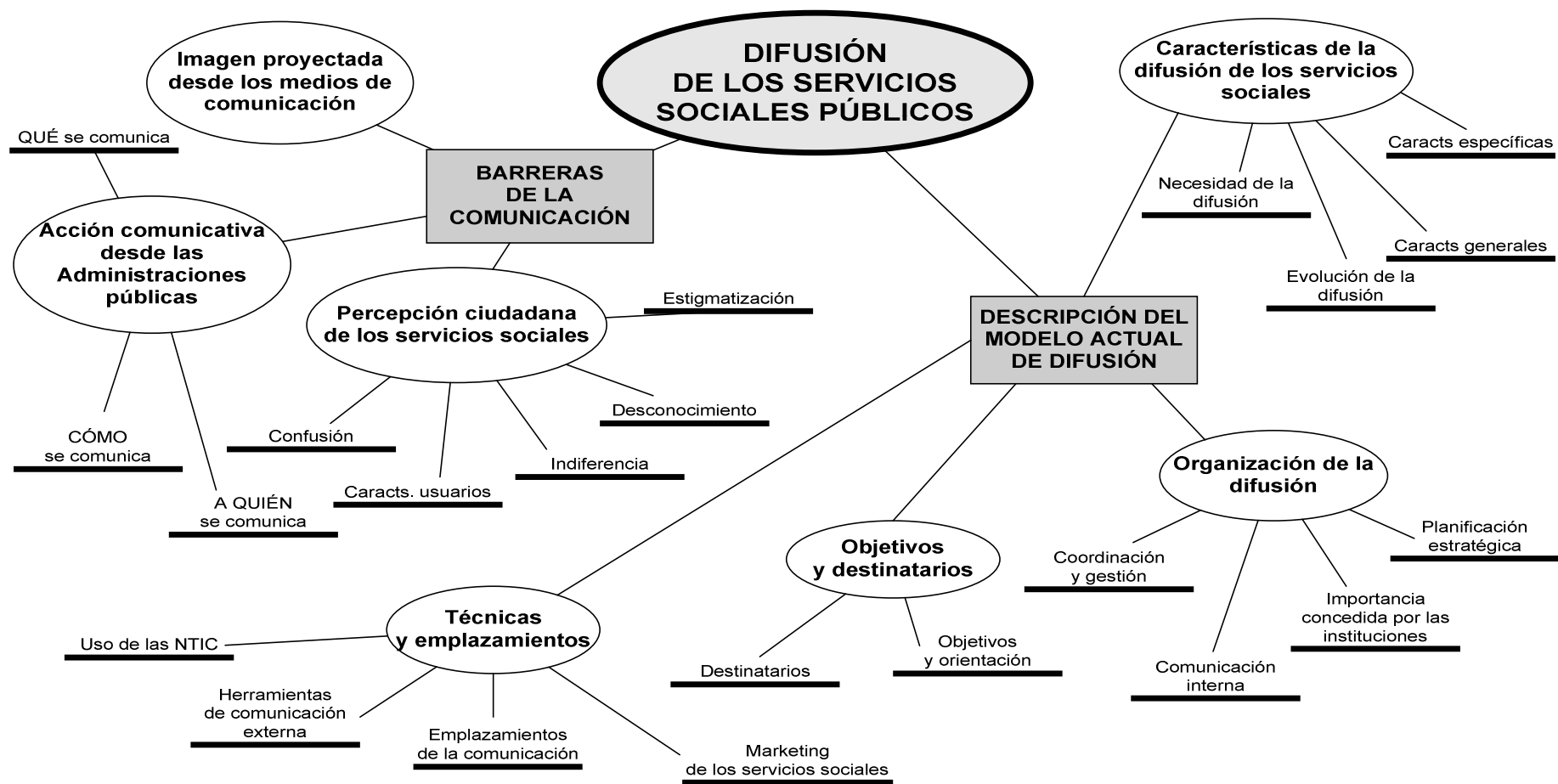


Gráfico n.º 57: Categorías, subcategorías y códigos de la categoría central "Difusión de los servicios sociales públicos".
Fuente: Elaboración propia.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

B.1. Descripción del modelo de difusión actual de los servicios sociales

B.1.1. Características de la difusión de los servicios sociales

La necesidad de difundir los servicios sociales públicos

¿Por qué es necesario difundir los servicios sociales entre la ciudadanía?

Varios de los expertos ponen sobre la mesa la imprescindible relación entre la prestación de los servicios sociales y su difusión entre los ciudadanos: un elemento necesario para alcanzar y comprender los fines y objetivos del propio sistema.

- (T-03): La comunicación es indispensable para que la gente pueda saber qué hay y cuáles son las reglas del juego, eso es fundamental. Y debería ir de la mano del propio servicio que se establece. También es verdad que un buen servicio sin ninguna comunicación es como un jardín sin flores, no llega a ninguna parte.
- (C-01): Cualquier profesional, psicólogo, sociólogo, educador, que trabaje en el ámbito de la social, que quiera dirigirse no solo a un individuo para cambiar actitudes, comportamientos, labores educativas, sino a un colectivo, pues yo que sé, para decir que la inmigración es un fenómeno de ese tipo, para luchar contra el racismo, para trabajar el tema de la igualdad de género... Para todos estos temas que es lo nuestro pues es que ¿sin comunicación como lo haces? y sin embargo no hay, o sea, lo que hay es un vacío pero tremendo.
- (P-01): La comunicación creo que es un elemento muy influyente para que se entiendan y se perciban correctamente los servicios sociales y más, insisto, en el siglo XXI, donde la política de comunicación es una forma de estar y de existir.
- (C-04): ¡Cuidado, que la comunicación en el mundo actual no es lo último, es lo primero!

En el análisis se han identificado varios de los efectos positivos que supone la difusión de los servicios sociales entre los ciudadanos.

En primer lugar, el primer beneficiado de esa difusión es el propio ciudadano, que conoce los servicios que tiene a su disposición y aprende a hacer uso de ellos:

- (P-02): Creo que toda aquella información que permita a quien la escuche el poder acudir a un sitio en demanda de una ayuda en una situación necesaria es importante y porque además los servicios sociales cada vez más nos estamos convirtiendo o bien en puertas de entrada a otro tipo de sistemas de protección, o bien nos estamos convirtiendo en receptores de situaciones que nos vienen de sistemas con más tradición (...) Creo que es importante que se comunique y sobre todo es importante que se comunique exactamente qué son los servicios sociales actuales, los municipales que son los más próximos al ciudadano, los de la comunidad autónoma, que somos los especializados pero en algún caso somos también atención directa, discapacidad... y entonces creo que la gente tiene que saber dónde puede ir o lo que puede recibir o lo que tiene derecho a solicitar. Yo creo que eso es importante.
- (P-01): Es imprescindible que los servicios sociales se conozcan para que la ciudadanía los utilice correctamente, y los defienda como su patrimonio, como derechos que les protegen y les aportan seguridad y dignidad (...) y es que no sólo la gente los tiene que conocer sino los tiene que querer y los tiene que defender para que los servicios sociales crezcan, porque los servicios sociales son muy

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

jóvenes y tienen que seguir mejorando su calidad y diversificando sus servicios.

Además la difusión de los servicios sociales es un elemento que favorece la creación de vínculos entre los ciudadanos con las instituciones que prestan los servicios sociales con y la propia Administración pública:

(P-02): ... es cierto que si se comunica bien, las personas que se sienten ligadas al mundo de los servicios sociales.

(P-01): No sólo me parece muy positivo, me parece imprescindible que una ciudad se tome todo el interés en que sus vecinos y vecinas, una ciudad o un pueblo se conozcan la oferta de servicios sociales, me parece imprescindible que esta oferta se traslade directamente al corazón de la gente, que la hagan suya.

En segundo lugar, se expresa también que esta difusión supone un beneficio para las propias Administraciones que la llevan a cabo:

(C-01): Los servicios sociales venden. O pueden vender, más que venden.

(P-01): ... dan de la institución y del político una imagen amable, solidaria, cercana, próxima, positiva... y de convicciones en justicia social. Dignifican y engrandecen a las ciudades donde se consolidan. Y aportan una imagen amable a las instituciones que decidan una apuesta firme por su implantación. Por mi humilde experiencia se que los ciudadanos valoran muy positivamente a las Administraciones que apuestan por las políticas sociales.

(C-03): La imagen que ofrecen los servicios sociales de la Administración es superfavorable cuando se hace y se hace bien.

Comunicar los servicios se aprecia también como un beneficio para los propios servicios sociales y para su trabajo, el elemento clave que puede modificar la imagen actual de estos servicios en la sociedad y las percepciones erróneas que hay alrededor de ellos:

(C-03): ... creo que el Estado, las comunidades autónomas, pero sobre todo el ayuntamiento, deberían hacer un esfuerzo mucho más grande para contar por qué invierten y por qué son importantes los servicios sociales en una ciudad, una sociedad. Y esto no lo hacen.

(C-01): ... si lo conseguimos podremos hacer una intervención distinta de la que hacemos (...) Cambiar esa imagen de los servicios sociales para poder trabajar de otra manera, cambiar la imagen de los servicios sociales para que la gente se relacione con nosotros de otra manera, sino es que no podemos trabajar con ellos

(P-04): Es importantísimo, es la única manera de conocer las necesidades reales del municipio...

(P-01): ... en este momento es muy importante que todos los ciudadanos conozcan lo que hacen los servicios sociales, porque sino siempre estamos ahí. Es muy importante que la ciudadanía se implique y demande, y crea en ellos. Entonces por esto yo pienso que los servicios sociales, toda la Administración local es muy importante que lo difundan en sus términos, difundan sus bondades, que

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

la gente los conozca y entonces, cuando los conocen, pienso que sí es imprescindible que los quieran, los van a querer y los van a defender...

Por último, la difusión de estos servicios en particular supone un beneficio social, dada su importante capacidad de sensibilización desde los valores que crean y fomentan la cohesión social:

(P-01): ... en la medida que los servicios sociales se implantan y la ciudadanía cree en ello, ve su utilidad pues esta ciudad será una ciudad más solidaria, será una ciudad más cohesionada y será una ciudad más segura, será una ciudad mejor. Los servicios sociales se entienden mejor desde una ciudadanía en la que los valores éticos han penetrado y están interiorizados, y entonces yo entiendo que comunicar servicios sociales es comunicar solidaridad y ciudadanía, y democracia, igualdad porque los servicios sociales favorecen o corrigen las desigualdades.

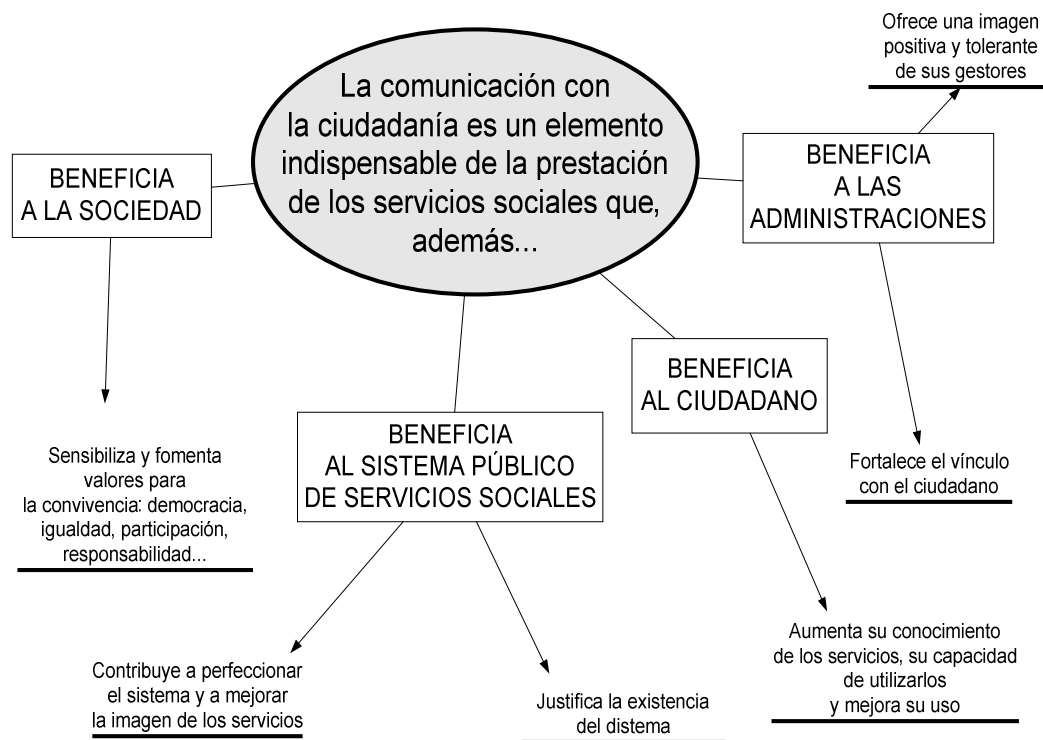


Gráfico n.º 58: Beneficios de la difusión de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

- Evolución de la difusión de los servicios sociales públicos

La forma de difundir de los servicios sociales públicos ha experimentado una evolución pareja a la del propio desarrollo de los denominados “nuevos servicios sociales” con la llegada de la democracia española. Esta evolución ha sido ampliamente tratada en las entrevistas.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Los primeros comunicadores de estos servicios fueron los propios departamentos municipales de servicios sociales, sus trabajadores y técnicos. Para llevar a cabo las primeras acciones de difusión de servicios sociales en los municipios españoles, se inspiraron en las acciones comunicativas de la lucha por la democracia.

(C-01): Si te fijas, la primera comunicación que se hace es trasladar esas dinámicas de movilización de masas, aplicarlas en el campo de la implantación de los servicios sociales. Y en mi caso, en el medio rural básicamente. Así empezamos. Luego hay una cosa curiosa que hacemos, pero eso es más adelante cuando empezamos a trabajar un poco de por libre, nos damos cuenta de que es un campo que no conoce nadie (...). Nos vamos dando cuenta de que no comunicamos. De que no comunicamos, de que lo que creamos para comunicar no sirve. Lo que hemos aprendido en comunicación no es en las escuelas de estudios sociales, que entonces eran un chapuza, sino que lo hemos aprendido en las luchas por la democracia en los años 70 ¿sabes? Y de hecho, los primeros documentos que hacemos, el panfleto y el folleto, tienen mucho que ver con esa forma que nosotros sabíamos comunicar masivamente (...) pues eso mismo lo trasladamos al campo de lo social.

Los especialistas en comunicación no estuvieron presentes en esos primeros momentos, su presencia vino posteriormente. Así que se partía de cero. Una ausencia total de conocimientos y de experiencia comunicativa.

(C-01): Entonces claro, llegamos a un sitio donde no se sabe nada. Hay que poner en marcha algo nuevo y además dirigido a toda la población. Entonces claro es inevitable, la relación entre comunicar y servicios sociales, es que es de A-B-C. No existían, llegas a un sitio y claro todo el mundo dice “y esto ¿qué es lo que es?” o sea “¿A qué vienes? ¿Por qué preguntas?”. Y tenemos que ir pueblo a pueblo explicando qué somos. De ahí nace. O sea, QUÉ somos los servicios sociales. Y ahí empezamos a explicar qué somos, luego nos damos cuenta que no sirve y empezamos, nos ponemos a explicar para que sirven y cositas de esas. De ahí nace. Y nos vamos dando cuenta por pura frustración que no sabemos comunicar. Nos damos cuenta que por más que lo explicas...

(P-01): ... al principio era duro porque no había referentes, tenía que inventártelo todo, no había referencias (...) no era fácil, porque era la primera vez que una ciudad se planteaba dar una imagen nueva de los servicios sociales.

Desde estos primeros momentos, fruto de la nueva concepción de estos servicios, surge la necesidad de trabajar para modificar la imagen que la acción social tenía como consecuencia de su pasado.

(P-01): ... desde el principio se quería superar (...) el pasado de asistencia pesa mucho...

(I-01): ... trasladar la idea de “servicios sociales para todos”...

Esa voluntad de cambio se veía reflejada en determinados aspectos como los lenguajes, donde se intenta difundir una terminología nueva de tipo profesional. Sin

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

embargo la falta de experiencia y los complejos se reflejaban en las acciones de comunicación que se llevaban a cabo.

Con el paso del tiempo, los responsables de los servicios sociales se dieron cuenta de que por sí mismos no terminaban de llegar de forma eficaz al público y que tenían que aprender de los métodos de la comunicación. Los servicios sociales públicos comienzan a tener, desde su nueva configuración, presencia en los medios de comunicación a través de sus trabajadores.

Además, durante bastante tiempo son casi siempre los propios profesionales de lo social (los trabajadores sociales, los psicólogos, etc.) quienes se responsabilizan de la difusión.

(P-01): En los años ochenta y noventa los contenidos de la comunicación de los servicios sociales los elaborábamos, prácticamente siempre, profesionales del trabajo social, con más voluntad que acierto; no lo hacíamos correctamente. En la actualidad estamos en la era de la imagen y la comunicación y afortunadamente los profesionales especializados en estas materias vienen a hacer aportaciones importantísimas para la transmisión de información sobre nuestro sector.

Pasada la crisis económica de los noventa, los poderes públicos parecen darle más valor a sus servicios sociales y comienzan a invertir más en su difusión. Se empieza a recurrir a empresas especializadas de comunicación. De cualquier forma, los contenidos siguen siendo en la mayoría de las ocasiones responsabilidad de los profesionales de lo social, o al menos estos tienen un papel fundamental en esta cuestión.

(C-01): ... ya hay más dinero, llega un momento de bonanza económica y todo el mundo se da cuenta de que los servicios sociales venden. O pueden vender más que venden. Y, entonces, pues quieren hacer su campaña de publicidad. No hay ayuntamiento, comunidad que no hagan su campaña de publicidad. Y ahí hay un campo. Entonces claro, las empresas de publicidad a las que contratan saben de publicidad pero los contenidos, los mensajes de lo social no los manejan bien. Y entonces buscan a alguien que les dé esas claves.

En esta época surge el fenómeno de cambiar las denominaciones de las áreas y departamentos de las Administraciones públicas encargadas de los servicios sociales por otras, tales como "Bienestar social" o "Asuntos Sociales".

(I-01): ... varios ayuntamientos han entendido o han pensado que "servicios sociales" tenía un matiz segregador, un matiz peyorativo, un matiz que sólo daba a aquellos que les pasaban cosas desgraciadas, y han empezado a cambiar la denominación de las concejalías y los han empezado a llamar "Concejalía de Atención al Ciudadano" o "Concejalía de Promoción del Bienestar del Ciudadano"...

Igualmente, los cambios tecnológicos influyen en la evolución de la difusión de los servicios. Una herramienta tecnológica de comunicación como fue el teléfono supuso una

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

revolución en los años ochenta en España en muchos municipios, como la llegada de Internet lo ha sido desde finales de los años noventa.

(T-02): Cuando la cita previa pasó a ser telefónica, hubo un momento de adaptación que fue complicado...

La actual etapa ya hemos visto que viene marcada por la aprobación de la denominada Ley de Dependencia, que supone un cambio de concepción de los servicios sociales al introducir la noción de derecho, y que influye en la difusión de estas prestaciones asociadas a los servicios sociales, por ejemplo desde su presencia en los medios de comunicación. La Ley de Dependencia muestra cómo un cambio legislativo tiene una influencia directa en la forma de comunicar los servicios.

(T-02): La Ley de Dependencia ha acercado, yo creo, mucho más los servicios a los ciudadanos (...) Eso se gestiona desde servicios sociales, y ahí un poco se ha desmitificado esta imagen previa, pero todavía sigue dándose la imagen negativa de los servicios sociales.

(P-01): ... había que comunicar los servicios sociales cuando realmente no existía, o sea, que los servicios sociales empiezan a existir ahora (...). Los servicios ahora ya por sí mismos se explican...

(C-01): Hoy, cualquier persona de los que hay en este bar, a lo mejor un familiar suyo tiene que ir a los servicios sociales. Eso está empezando a hacer el gran cambio en imagen, que no es de imagen, sino que cambian las condiciones del sistema, claro.

En resumen, la difusión de los servicios sociales ha ido pasando por distintas etapas, y en opinión de algunos de los expertos, es en el momento actual cuando los servicios empiezan a tener una visibilidad entre la sociedad. Quizás una de las características de la nueva etapa es el hecho de que algunos servicios sociales sean objeto de una amplia difusión y otros no.

(I-01): ... hemos pasado de que no había servicios sociales a que hay servicios sociales con visibilidad en la población. Yo creo que depende muchísimo también de qué tipo de servicios y en qué tipo de población.

También el hecho de que parece haberse reducido la difusión de los servicios sociales generales en beneficio de los específicos o que no ha aumentado la inversión en comunicación.

(I-01): ... los servicios, los generales no se publicitan y los específicos que es mayores, en infancia también algunas cosas pero si hay un problema específico que socialmente sea más relevante por su incidencia, pues el tema de la violencia también por la preocupación que genera, o durante un tiempo fue el tema de las drogas, era un tema que generaba alarma social, etcétera.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

En definitiva parece que la evolución de la difusión del sistema de servicios sociales ha transcurrido paralela a la evolución del propio sistema, incluso, como afirman algunos de los entrevistados, de forma más lenta y sin que haya habido la correspondiente inversión en ellas por parte de las Administraciones públicas.

(T-02): ... cada vez se va cuidando más, pero quizá evoluciona más lentamente...

(C-03): ... no dedican ni esfuerzo ni personal ni inversión ni nada y eso me parece un error tremendo. Hace años que dura esto. En estos momentos las cosas están cambiando, y cambiarán mucho más...

En definitiva, el análisis del discurso muestra como, en cuanto a su trayectoria, la difusión del sistema continúa siendo una tarea inacabada para superar la estigmatización y hacerse cotidianos.

APUNTES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DIFUSIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS

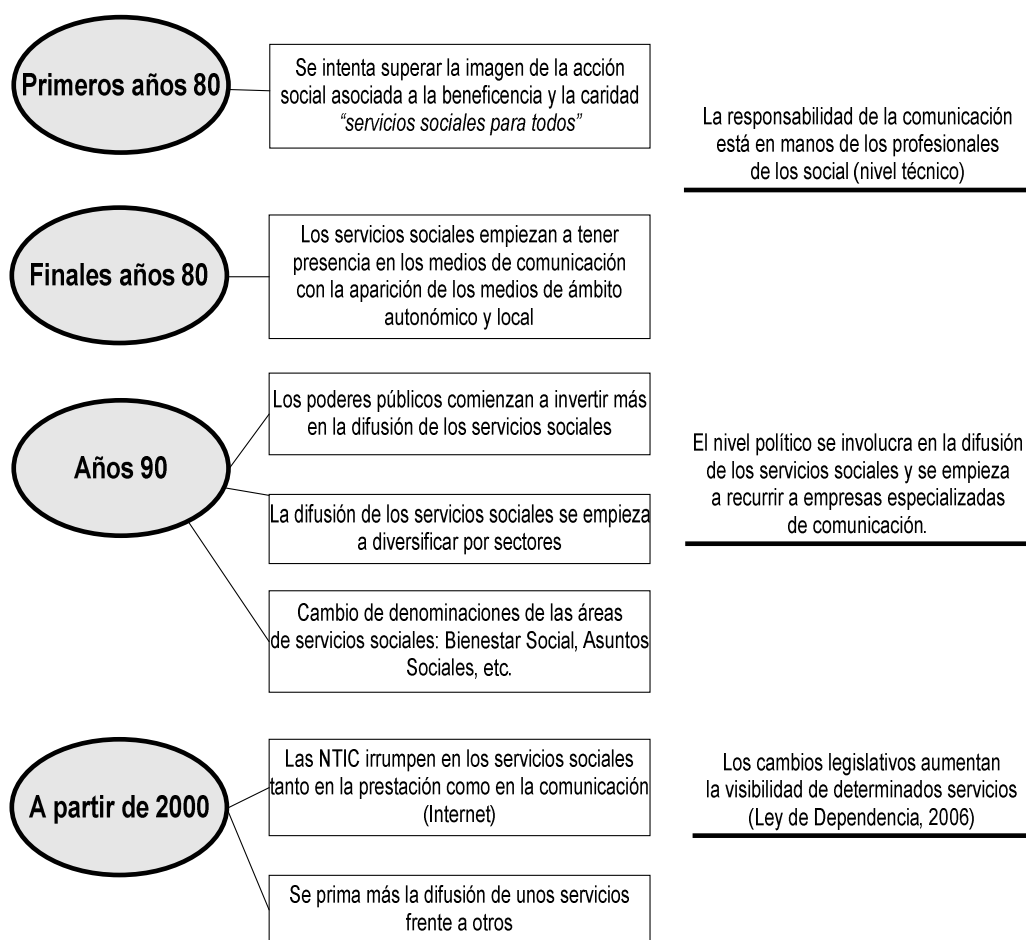


Gráfico n.º 59: Apuntes sobre la evolución de la difusión de los servicios sociales públicos extraídos de las entrevistas semiestructuradas.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- Características generales de la comunicación de los servicios sociales

A partir de las entrevistas, ha sido posible identificar una serie de particularidades que pueden ser específicos de la difusión de los servicios sociales y que la distinguen de la difusión de otros servicios:

En primer lugar, es una difusión que debe servir para hacer visibles a unos servicios que todavía son unos grandes desconocidos entre la sociedad.

(C-02): La gente va a los servicios sociales cuando sabe que hay un servicio que le pueden ofrecer, la gente puede ir a ver qué hay, pero raramente, yo creo que están infrutilizados los servicios sociales municipales. Entonces, claro, claro que se necesita, más que lo demás. Lo demás, el que más y el que menos sabe a qué tiene derecho. Si es que el problema es que aquí la gente no es consciente de que tiene derecho a una serie de servicios sociales, ese es el problema. Aquí todos somos conscientes que tenemos derecho a la educación, aquí todos somos conscientes que tenemos derecho al trabajo, según la Constitución, aquí todos somos conscientes que tenemos derecho a una vivienda digna, según la Constitución. Pero aquí nadie sabe que tiene o mucha gente no sabe que tiene derecho a tener unos servicios sociales decentes, de primer mundo. Vamos chuleando por ahí de que somos la octava potencia del mundo y no tenemos unos servicios sociales adecuados. Entonces sí hay que hacer, claro, no es igual que los demás.

También la difusión de estos servicios debe hacer frente a la estigmatización y a la percepción negativa que tienen asociada.

(C-01): ... trabajamos todavía con población que tiene muy interiorizado temas que además son muy difíciles de mover porque son valores, valores muy, muy, muy profundos, no es cualquier valor. O sea, son valores incluso más profundos que los comportamientos políticos?

(T-01): ... indiscutiblemente, los servicios sociales están asociados a problemas, o sea, a problemas sociales.

(I-02): ... esa estigmatización o esa invisibilización, de la que te hablaba, eso dificulta bastante la comunicación.

Una estigmatización que tiene sus raíces en la historia de la acción social y que no sufren otros servicios públicos. Esto hace que algunos de los entrevistados hablen de la necesidad de establecer un modelo propio para la difusión de los servicios sociales.

(P-01): Los servicios sociales tienen elementos específicos y diferenciadores por lo que necesitan un modelo de comunicación que les sea propio. También tienen su propia historia.

Por lo tanto se hace necesario trabajar desde la comunicación la confianza con los ciudadanos. Es por ello que debe mostrarse en términos positivos y ser más cercana, directa, personal. También realista.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

- (C-01): ... nuestra clave de comunicación no es dar pena, sino mostrar lo positivo.
- (P-04): La comunicación ha de ser cercana, personal (...) la comunicación debiera de ser mucho más directa y personal...
- (T-02): Creo que lo que hay que hacer es descentralizar lo más posible y personalizar lo más posible.
- (C-01): ... creo que estamos en una etapa en las cuales la comunicación tiene que ser mucho más directa, más en el entorno de proximidad.
- (C-03): La primera comunicación que se ha de hacer desde los servicios municipales es verbal: el alcalde, el equipo de gobierno y la gente que está delante del Ayuntamiento se han de reunir con los ciudadanos para contarle, directamente. Yo creo muy poco en la publicidad de los servicios sociales, creo que la comunicación de los servicios sociales tiene que ser de tú a tú, directamente, contando a la gente, más digamos tipo Obama, qué modelo de ciudad queremos, por qué estamos invirtiendo en lo social, por qué estamos trabajando con la gente que tiene problemas, por qué estamos... La primera es ésta, ésta se hace poquísimos, casi nada.
- (T-01): ... yo creo que esa comunicación debería ser realista porque aquí es verdad que en España pues... vamos, que somos muy triunfalistas. Entonces, o hay una visión un poco tétrica de todo lo social, o de repente, como está pasando con la dependencia, que de repente hay una publicidad y una imagen que los ciegos van a ver, los cojos van a andar y que esto va a ser "champán para todos"... y al final no se cumplen las expectativas que se despiertan en la población.

Esta característica hace que, en la difusión de estos servicios, tengan una gran importancia los cauces informales de comunicación y la comunicación verbal, como viene ocurriendo desde los inicios del propio sistema. Este es uno de los grandes rasgos presentes en la comunicación de los servicios sociales.

- (T-02): ... creo que en los servicios sociales funciona mucho la información en unos cauces mucho más informales que en otro tipo de servicios, la gente se entera de las cosas más por lo que le cuenta su vecino que por la campaña publicitaria en la cual se hayan podido gastar una gran cantidad de dinero la Administración que sea. Estoy convencida, o por lo menos esa es mi experiencia.
- (C-03): ... la comunicación en temas sociales es más verbal, es más de tú a tú, es más socrática, no pasa tanto por los medios de comunicación, tiene que ser mucho más directa desde el ayuntamiento, directamente con los ciudadanos, sin intermediación de los medios de comunicación. Que es además la comunicación que más da credibilidad.

Estrechamente vinculado a la cuestión de la estigmatización, se encuentra el hecho de que los servicios sociales se mueven en el frágil y complejo terreno de los valores.

- (C-01): Cambiar eso es muy, muy difícil. O sea, trabajamos en un terreno de valores que tela marinera. No es como cambiar, oye, que la gente vaya en bici en vez de en coche, que ya es ¿no? Pues eso todavía más (...) trabajamos todavía con población que tiene muy interiorizado temas que además son muy difíciles de mover porque son valores, valores muy, muy, muy profundos, no es cualquier valor.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- (P-03): ... algunos valores están en conflicto en relación a los valores tradicionales y clásicos que hacen, por ejemplo, que el sistema de convivencia que estuvo históricamente asentado en la familia era una familia instituida sobre unas bases de unos valores distintos a los valores de hoy (...) estamos permanentemente revisando nuestros valores en la convivencia y adaptándonos a valores nuevos, de integración, de participación, de respeto, de tal, pues otra vez vuelve a reproducirse todo, por mucha ayuda pública que haya.

Así mismo, en el proceso de comunicación de servicios sociales, el desconocimiento juega una baza importante, al igual que la cuestión política. Además, en su misión deben contar con el apoyo de otros elementos, tales como los medios de comunicación o el trabajo en red con otras entidades. Precisamente en la difusión de los servicios sociales cobran especial importancia los grupos de afectados, que se convierten en una importante correa de transmisión de los servicios sociales.

- (I-01): ... en grupos de promoción, en grupos de educación, en grupos de relación de personas con una misma situación, es decir, que la entrada en el sistema de servicios sociales, la accesibilidad a los ciudadanos esa primera, esa tendría que estar comunicada a todos los ciudadanos.
- (I-02): Es una característica o debería ser una característica de los servicios sociales porque no todos los servicios sociales fomentan el trabajo en red, no todos, pero hay algunos que sí y yo creo que es fundamental...
- (P-03): ... lo que nosotros llamamos campañas de sensibilización, difusión de valores de convivencia, todo esto lo podrían hacer muy bien los medios de comunicación.

Otra característica que debe tenerse presente a la hora de plantear la difusión de los servicios sociales es la de atender a las características propias de sus destinatarios. En la práctica muchos de los usuarios potenciales de los servicios sociales continúan perteneciendo a sectores de la población que, por diversas causas, están alejados de los circuitos habituales de la comunicación social: discapacitados, minorías étnicas, inmigrantes, etc.

- (P-01): Los servicios sociales se dirigen a colectivos muy diversos con características propias, las personas mayores, discapacitadas, las personas inmigrantes, colectivos vulnerables o en exclusión...y también a población totalmente normalizada; por lo tanto hay que adaptar el lenguaje y buscar los puntos de interés diferentes según los objetivos que pretendamos.
- (T-02): ... por ejemplo en exclusión, algunas personas difícilmente accederán alguna vez a Internet.
- (C-02): La comunicación debe de ser muy clara, debe de ir dirigida a los beneficiarios y debe de haber un presupuesto justo.

Es por tanto necesario atender a esta circunstancia y diversificar los medios utilizados para llegar al ciudadano. Además, la propia estructura organizativa del sistema determina su forma de hacerlo.

4.2. *El proceso de análisis de las entrevistas*

(C-02): A menor ámbito geográfico, a menor número de población, a poblaciones más pequeñas pues todo es mucho más fácil y todo llega más fácil, llega a la gente. En una ciudad todo se diluye, todo se diluye, es mucho más complicado...

Pero además, los servicios sociales llevan consigo en su propia naturaleza una metodología de trabajo propia —la metodología de la intervención social— que diferencia a estos servicios públicos de otros. Esto también debe verse reflejado en su difusión hacia la ciudadanía.

(P-03): Tiene una característica muy diferencial, o sea, la mayoría de los servicios públicos: sanitarios, educativos, de seguridad, descansan en una estructura, pueden descansar en una estructura donde no sea tan imprescindible la posición activa de las partes implicadas, es decir, que la Policía te puede garantizar la seguridad y hay técnicas y métodos para que tú estés asegurado y no tengas que estar. Pero en los temas de la convivencia aunque te garantice quien te garantice nada si tú no participas activamente en esas garantías no sirve para mucho. Ya sabes la diferencia principal (...) es imprescindible, o sea, no solamente hay que difundir los medios que tenemos en los servicios sociales sino la metodología de trabajo, o sea, en trabajo social la metodología que es muy interesante y muy innovadora en la aplicación del bienestar social en las sociedades, es una metodología de caso, grupo y comunidad, donde el caso concreto que tú estás tratando requiere la intervención de la persona que vive el caso, pero también la intervención del grupo social en el que la persona actúa: familia, amigos, relaciones personales y sociales, y también la de la comunidad, o sea, es decir, los valores y la organización social en la que vivimos.

Todos estos rasgos nos llevan a afirmar que la difusión de los servicios sociales requiere de un tratamiento diferenciado. Lo necesitan porque el sistema de servicios sociales que se empieza a configurar a partir de la llegada de la democracia en España es, todavía, un sistema joven en comparación con otros sistemas de servicios públicos, tales como la educación o la salud. Los servicios sociales públicos deben tener en cuenta esta característica especial a la hora de difundirse.

(P-01): ... son muy jóvenes y, por lo tanto, son muy vulnerables, son los servicios seguramente más débiles, y por esto también tienen que tener connotaciones específicas en relación a su contenido y a cómo son y también porque el resto de los sistemas llevan años ya y prácticamente se comunican solos y los servicios sociales no... Sí, los servicios sociales tienen aspectos específicos. Incluso tienen aspectos específicos y diferenciadores seguramente de otros servicios del Estado de bienestar como son los de salud o los de educación.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

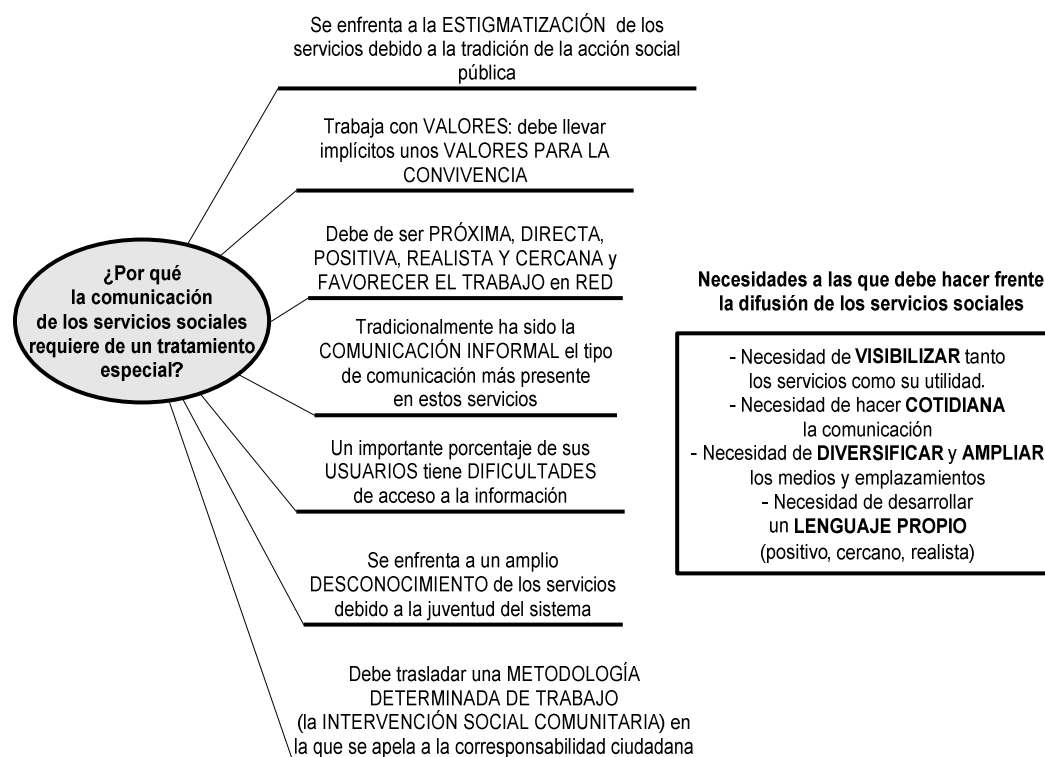


Gráfico n.º 60: ¿Por qué la comunicación de los servicios sociales requiere de un tratamiento especial?

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

- Características específicas del modelo de difusión actual de los servicios sociales públicos

En la lectura analítica de las entrevistas identificamos varios factores que nos sirven para describir el estado actual de la difusión de los servicios sociales públicos y que, por tanto, determinan la existencia de un modelo de difusión determinado de estos servicios a partir de estas peculiaridades.

Uno de los principales elementos que describen el actual modelo de comunicación tiene que ver con el sentido de su orientación hacia la ciudadanía. La difusión que las Administraciones públicas están haciendo en la actualidad de sus servicios sociales parece dirigirse más a determinados sectores de la sociedad que al conjunto de la misma, esto es, hay una ausencia de comunicación de carácter generalista que explique a la ciudadanía la función que los servicios sociales cumplen en la sociedad.

(T-03): No creo que haya en absoluto una comunicación al ciudadano que muestre cómo marchan los servicios públicos en su conjunto. Hay comunicaciones pequeñas pero prácticamente no llegan a nadie.

(C-04): ... hay un fin que creo que ya se cumple y es informar de algunas cuestiones puntuales, de actividades por ejemplo e invitar a los ciudadanos a que participen en esas actividades(...)hay ciertas informaciones que van dirigidas sólo al público que necesita esa información, eso está claro. Pero luego sí también hay que trabajar modelos de información solidarios o como se quiera

4.2. *El proceso de análisis de las entrevistas*

llamar, de referencia para la ciudadanía en general, ¿no?, porque, si no, no sabes de qué va y lo que te digo... como que no me llega nada de qué está pasando en estos colectivos, ¿no?, o sea no me llega nada, entonces debería de llegar más.

- (P-02): Lo cual no significa que la información que se tiene sobre lo que son los servicios sociales ahora mismo sea todo lo estatal o lo ajustada o lo correcta que debería ser...

Esta ausencia de comunicación dirigida a la ciudadanía en general (así la podemos llamar) se contrapone a un aumento de la orientación e información de tipo más especializado.

- (P-02): Creo que en este momento lo más significativo de la comunicación de lo que hacen los servicios sociales sería la labor de orientación e información especializada, que no tiene nada que ver con el tema de exclusión o tema económico sino simplemente lo que es la información técnica especializada en cuestiones tan importantes como puede ser la mediación familiar, la resolución de conflictos...

- (I-01): ... hay un mayor conocimiento de lo que son servicios sociales sobre todo en según qué niveles (...) Creo que la manera que tienen los servicios sociales de comunicar es a través de a quién se dirige y para qué está ofreciendo su servicio.

Otra característica de la difusión de los servicios sociales tiene que ver con la baja visibilidad de que son objeto estos servicios. El hecho de que las acciones de difusión no salgan en demasía de los propios equipamientos sociales tiene como consecuencia que accedan a ellas aquellos usuarios que ya tienen vinculación con los servicios sociales, quedando generalmente excluidos el resto.

- (T-01): La comunicación no sale de los circuitos propios de los servicios sociales.

- (C-02): ... de los servicios sociales se benefician de ellos la gente que tiene capacidad de estar mejor informada. Por eso son tan importantes las campañas de comunicación. Porque al final la gente que está más informada no siempre es la gente que más lo necesita.

No obstante, la propia evolución del sistema a través de los avances en materia de legislación y la llegada de comunicadores al ámbito de lo social están contribuyendo que el sistema empiece a ser cada vez más visible. A este respecto, la Ley de Dependencia, que introduce el derecho universal y efectivo a los servicios sociales, parece ser el paradigma de esa evolución.

- (P-01): En la actualidad estamos en la era de la imagen y la comunicación y afortunadamente los profesionales especializados en estas materias vienen a hacer aportaciones importantísimas para la transmisión de información sobre nuestro sector (...) el sistema de servicios sociales empieza a visibilizarse ahora (...) ahora ya sí la gente entiende lo que son los servicios sociales de una manera más fácil porque los está viendo, los servicios sociales son la

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

teleasistencia que se ve, los servicios sociales son la ayuda a domicilio también...(…) pero están poco visibilizados

- (C-01): Hay un hecho nuevo que va a cambiar radicalmente la imagen de los servicios sociales: la Ley de Dependencia. Radical. La Ley de Dependencia es un derecho. Datos curiosos, esto de la imagen es... por primera vez, con la Ley de Dependencia, toda la sociedad son usuarios de los servicios sociales, usuarios normalizados y no el pobre, es decir, da igual.

Por otra parte, la difusión de los servicios sociales se considera necesaria para que el sistema pueda avanzar y perfeccionarse. Así mismo, el modelo de difusión actual de los servicios sociales públicos por parte de las Administraciones públicas se caracteriza por ser heterogéneo y desigual. La estructura de prestación de estos servicios hace que la responsabilidad que recae en los ayuntamientos a la hora de difundir los servicios sociales generales, de pie a desequilibrios en cuanto a que la información que le llega a los ciudadanos, tanto desde las propias Administraciones públicas como desde su reflejo en los medios de comunicación, dependa de la voluntad de sus responsables y de las posibilidades de cada municipio.

- (C-02): No es lo mismo hablar de medios de comunicación de ámbito nacional que de medios de comunicación de ámbito local. No es lo mismo un ayuntamiento grande, que un ayuntamiento mediano que un ayuntamiento pequeño.

Estos desequilibrios de hacen notar también en el hecho de que, desde las instituciones, se suelen publicitar más unos servicios que otros, hecho que influye no sólo en el propio conocimiento de los servicios sino también de la propia problemática que están trabajando. Se hace referencia a problemáticas sociales que se ponen “de moda” y “tapan” a otras.

- (I-01): Hay servicios que están muy publicitados, pero muy específicos (...) hay un mayor conocimiento de lo que son servicios sociales sobre todo en según qué niveles.
- (T-01): ... no llega. No llega a ningún lado. Vamos, yo no lo veo por ningún lado ¿sabes? O sea, los únicos que están haciendo servicios sociales al gran público para mí pues es un poco las campañas que se pueden hacer de la ONCE, el tema de empleo y tal y cual. Pero, por ejemplo, en España hay colectivos que están totalmente invisibilizados: los enfermos mentales no existen en España; los, los... las personas con problemas de consumo de drogas están totalmente criminalizados; los adolescentes no existen (...) va un poco por modas. Si de repente se pone “de moda” el acoso escolar, pues eso tiene una dotación presupuestaria y tiene un movimiento que hace que salgan unos folletos, unos carteles y unas movidas...

En cuanto a la importancia que las Administraciones públicas están concediendo a la difusión de los servicios sociales, algunas opiniones basculan en torno al hecho de que cada vez son más conscientes de que la expresión “todo comunica” tiene más vigencia que nunca, y por ello van prestando más importancia a la comunicación de estos

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

servicios, si bien se observan ciertas críticas a la forma que tienen esas Administraciones públicas de interesarse por esa comunicación.

- (P-04): El ayuntamiento sí concede importancia a su imagen...
- (T-03): La comunicación que están haciendo los ayuntamientos es “qué bueno soy, mira, qué generoso soy, salgo de misa y doy unas monedas” (...). La comunicación de la política sigue yendo más por la comunicación de las cosas que se hacen. “Hacemos tantas cosas” “Pongamos en marcha tantos servicios...”. Y luego, si el servicio está hueco o no está hueco es lo de menos...
- (C-02): ... es inevitable que políticamente te quieras apuntar el tanto y que lo hagas, me parece muy bien. Que lo hagas y que se entere todo el mundo que lo estás haciendo.

Pero, por otro lado, prevalece con más fuerza en el discurso general la idea de que o bien una falta de conciencia de la importancia del valor de la comunicación, o bien una falta de interés en esta difusión, que se traduce en una falta de recursos orientados a la misma. Esto tiene como consecuencia el hecho de que “se cuenten mal” los servicios que existen...

- (C-02): En general yo creo que se hace muy poco, muy poco, muy poco... Gastan muy poco dinero en eso, no les interesa, si es que no les interesa...
- (C-04): La comunicación yo creo que todavía en muchos ámbitos sigue siendo aquella cosa que va a la cola (...) no hay recursos normalmente para que se pueda hacer (...) no disponen de medios para llevarlo a cabo, está muy limitado todo ese proceso.
- (C-03): Se han contado muy mal, pero muy mal, excesivamente mal todos los servicios sociales (...) deberían hacer un esfuerzo mucho más grande para contar por qué invierten y por qué son importantes los servicios sociales en una ciudad, una sociedad. Y esto no lo hacen.
- (P-01): ... todas estas bondades de los servicios sociales no hemos sido capaces de comunicarlo.
- (T-01): Creo que la comunicación a veces peca de simplista.

Otro elemento que describe al modelo actual es el de la ausencia de una verdadera coordinación y planificación estratégica de la comunicación basada en estrategias de comunicación para difundir los servicios sociales. No hay una política común de comunicación concreta que coordine los esfuerzos de las Administraciones públicas para comunicar los servicios sociales y los propios municipios no desarrollan estas actividades de planificación estratégica para la difusión de sus servicios.

- (T-01): Donde trabajo yo no (no se planifican estrategias de comunicación), la verdad. Y, de hecho, creo que es una gran carencia ¿no? Es una historia que la verdad que la he luchado mucho en mi puesto de trabajo muchas veces.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Por todo ello se hace referencia a la necesidad de renovar el modelo de comunicación con los ciudadanos y de reelaborarla desde una reflexión más profunda, menos simplista, más intencionada y, sobre todo, más atractiva y actual, si bien hay una ausencia de modelos en los que fijarse.

(C-04): ... son todo modelos muy laxos, muy neutros...

(P-03): ... lo que pasa es que se sigue enfocando por lo marginal y no por los nuevos valores de convivencia que han dado lugar al nuevo modelo de sociedad.

(T-01): ... en servicios sociales, por ejemplo, se siguen con cosas tan antiguas, tan arcaicas y tan edificadas como los folletos.

(T-02): ... todos los días lo veo en la comunicación, hay cosas que tienen que cambiar.

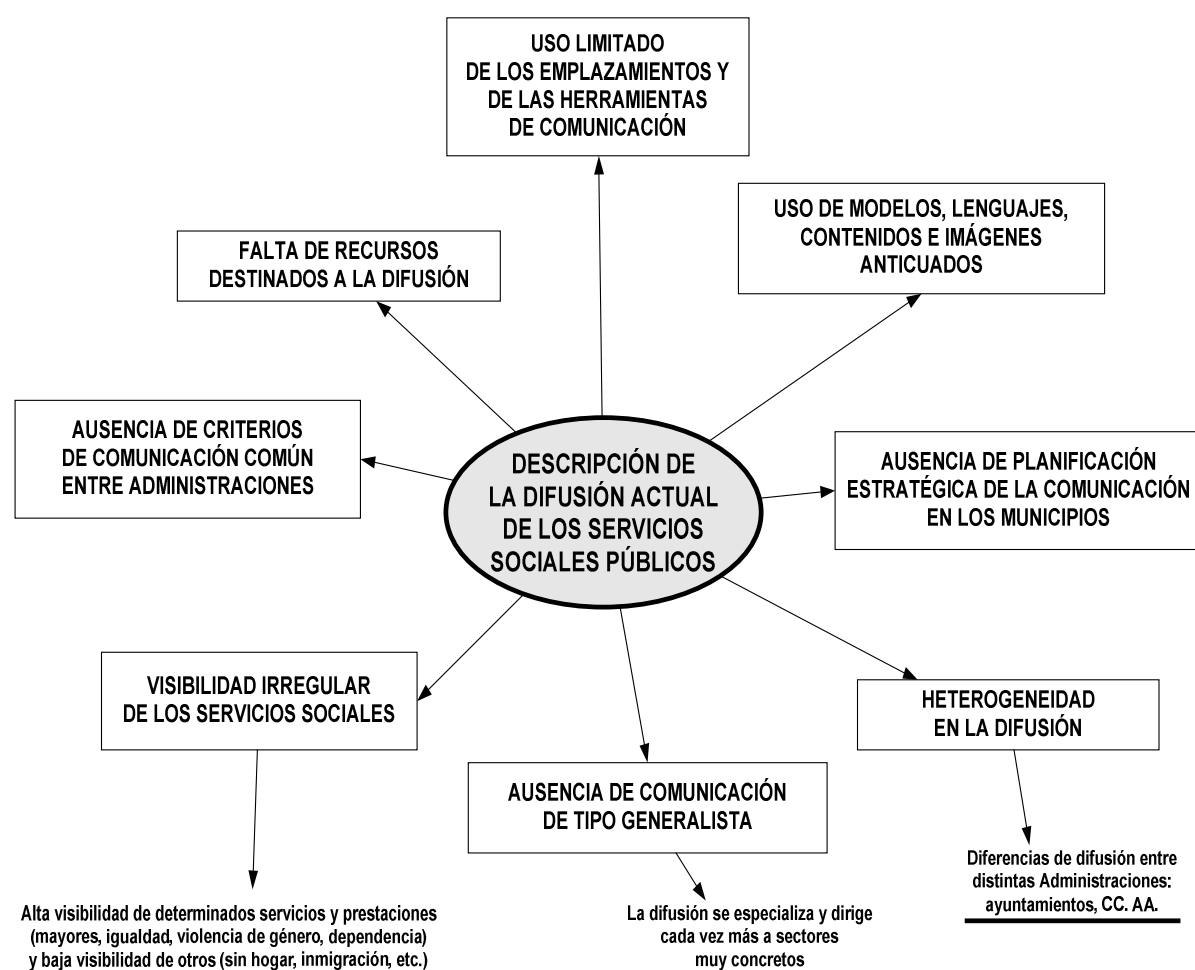


Gráfico n.º 61: Descripción de la difusión actual de los servicios sociales públicos.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

B.1.2. Organización de la difusión de los servicios sociales públicos

- Coordinación y gestión de la comunicación

En cuanto al propio proceso de organización de esta difusión por parte de las Administraciones locales, se han creado dos subcategorías referidas a la ubicación de la responsabilidad de esa difusión y a la propia comunicación interna en las áreas de servicios sociales municipales.

La responsabilidad de la difusión de los servicios sociales públicos que se dirige a los ciudadanos parece tender cada vez más a ser acaparada y controlada por el nivel político, que históricamente estaba más identificado con la comunicación institucional. Pese a que, quien tiene el contacto directo con el ciudadano, suele ser el trabajador o la trabajadora social, éste va cada vez perdiendo más el poder de decisión sobre la comunicación global de los servicios sociales en los que trabaja, poder que, sin embargo, el nivel técnico ostentó cuando comenzó a estructurarse el sistema, en detrimento del nivel político.

(T-02): ... el nivel político ha tomado cada vez más, a la par que crece el presupuesto en imagen, en publicidad, el nivel político en ese sentido aumenta, el nivel de decisión política. Las propuestas se pueden hacer desde los servicios de base, pero la última palabra la tiene el político. Ahí sí opina el político. En otras cosas no. hay determinados políticos que también tienen ese estilo. No me parece mal tampoco, no me parece mal que se vea la imagen. Lo que pasa que el otro lugar de la imagen es el que... ¿Recuerdas que antes te hablaba de dos lugares o niveles de imagen, uno el nivel más institucional, desde el que se hacen las campañas, y otro el que está más cercano al ciudadano?... Creo que se debe implicar todo el mundo.

(I-02): ... aunque nosotras les demos los contenidos pero ellos hacen el diseño final, lo revisan (...) los políticos lo manejan con mucha cautela, porque la gente suele tender a identificar determinados servicios sociales.

Antes este hecho, algunas de las personas entrevistadas muestran su oposición.

(T-02): ... en eso tiene mucho que ver la responsabilidad de quién informa, de quién da la cara. Ese es el problema: quién da la cara no es el dueño del proceso...

(I-02): Los políticos son muy suyos, entonces...Entonces hay cosas que hacen porque las tienen que hacer pero no les interesa difundirlas, por ejemplo, todos los temas que tienen en relación con la inmigración: se hacen cosas y los propios políticos no las difunden.

Sin embargo, en sus inicios eran los propios equipos de servicio y las áreas de servicios sociales quienes detentaban esta responsabilidad. Hoy en cambio, se suelen responsabilizar más concretamente del contenido. Igualmente, parece que se van incorporando (aunque de forma muy lenta) los profesionales de la comunicación, incluso en el nivel local.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- (P-01): Cuando hablaba de los años ochenta y noventa los contenidos de la comunicación de los servicios sociales, los elaborábamos, prácticamente siempre, profesionales de trabajo social, con más voluntad que acierto; no lo hacíamos correctamente. En la actualidad estamos en la era de la imagen y la comunicación y afortunadamente los profesionales especializados en estas materias vienen a hacer aportaciones importantísimas para la transmisión de información sobre nuestro sector (...) La mayoría de los ayuntamientos medianos y grandes, tienen sus propios gabinetes o departamentos de imagen y comunicación, y las concejalías siguen estrategias de planificación, con seguimientos de gestión y evaluación sistematizados. Se está avanzando mucho en esta dirección, aunque posiblemente es muy mejorable.
- (P-02): ... creo que no ha habido hasta no hace muchos años, o hasta hace poco tiempo interés en comunicar servicios sociales, no por los propios servicios sociales ni por las instituciones con competencia en servicios sociales sino por el resto de los comunicadores...
- (C-04): ... hay un tema clave y es que los profesionales de la comunicación que trabajan a nivel local. Claro que cada vez son más especializados y cada vez digamos que tienen más experiencia, pero la comunicación local o este tipo de trabajo a nivel local parecen como se suele decir becarios de las universidades...

En este aspecto se identifica igualmente una ausencia de formación en comunicación en las personas que se encargan de elaborar las acciones comunicativas que se dirigen a los ciudadanos.

- (C-04): ... yo creo que trabajan muy poco una imagen, entre otras cosas por eso, porque no está formada la gente responsable de esto, no hay recursos normalmente para que se pueda hacer y luego a lo mejor los comunicadores que tienen pues a lo mejor no dan más de sí o si dan más de sí pues no disponen de medios para llevarlo a cabo, está muy limitado todo ese proceso.

Pero lo cierto es que, pese a que la responsabilidad final de cara al ciudadano es la de la propia Administración, cada entidad local sitúa la responsabilidad de la difusión de sus servicios sociales en niveles diferentes según sus propios criterios, esto es, no hay una única forma de organización de esta comunicación, un hecho que determina y refuerza la idea de la heterogeneidad de la misma, expresándose el término “reino de taifas”.

- (T-01): ... por lo menos donde yo trabajo, es como un “reino de taifas” donde cada uno se hace sus propios folletos.
- (T-02): Los servicios sociales son un poco “reinos de taifas”, tradicionalmente, es curioso...

Coordinación de la comunicación en las Administraciones públicas



Gráfico n.º 62: Coordinación de la comunicación de los servicios sociales en las Administraciones públicas.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

- **Comunicación interna**

La comunicación interna en las áreas y departamentos de servicios sociales es uno de los aspectos más valorados por los expertos y parece gozar de buena salud dentro del sistema de servicios sociales, debido también a que la comunicación entre el equipo de trabajo y entre los distintos servicios es imprescindible para el éxito de la intervención social (de hecho, es parte de la propia intervención).

(P-02): ... hay un problema en la comunicación, que no es tanto interno sino a lo mejor externo...

(T-02): ... hay muchísima dispersión, y las trabajadoras sociales suelen estar generalmente en las pedanías, aparte de en los barrios, en pequeños pueblo (...) dentro del equipo en el que yo trabajo la comunicación es algo fundamental.

De cualquier forma, los expertos insisten en su necesidad de estimularla y fomentar su uso. Se nombran varias herramientas asociadas a la comunicación interna: Intranet, correo electrónico, reuniones, charlas, foros.

(T-02): ... el nivel de la Intranet, en el que se ha mejorado bastante, que casi ha pasado a ser el antiguo tablón de anuncios.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

(T-01): ... correo electrónico, teléfono y muchas veces sí, el boca a boca. En ese sentido, yo creo que están muy bien los foros, los encuentros, las reuniones...espacios para que la gente cuente lo que hace, lo que está haciendo, las cosas que han salido...

La comunicación interna contribuye a crear una identidad colectiva, necesaria para que todo el equipo y el ayuntamiento sean conscientes del trabajo que se está haciendo. Importante también porque es un elemento de motivación y contribuye a que los trabajadores de lo social se sientan acompañados.

(C-01): Si no te lo creen de dentro, si no se lo creen los trabajadores, los usuarios... crear identidades colectivas (...) La identidad colectiva, sentirse orgulloso de donde está, vivirlo y transmitirlo...

(I-02): Queremos que todos los trabajadores y trabajadoras nuestras tengan información sobre todo lo que se está haciendo dentro de la empresa y creemos que en ese sentido la comunicación funciona como motivación, ¿no?, verse implicados en un proyecto común de alguna forma. Y pues otro tipo de motivación, cercana, que sepan que pueden recurrir a nosotras, que estamos pendientes de cuáles son los obstáculos que van surgiendo, de cómo va su trabajo, todo este tipo de cosas.

Si la comunicación interna falla, se produce una descoordinación que termina sufriendo el ciudadano.

(C-01): Trabajar primero dentro para que luego desde dentro poder transmitirlo con convicción hacia fuera. Si no, es algo falso. Ese es el gran cambio, la clave para la buena comunicación de los servicios sociales.

(I-02): ... "mira que hacéis un montón de cosas y no sabéis ni vosotros".

- Importancia concedida a la difusión por parte de las Administraciones públicas

De las intervenciones de los expertos se desprende la idea de que el aumento de la difusión de los servicios sociales entre los ciudadanos es un factor que se valora necesario para el perfeccionamiento del sistema pero al que parece no concedérsele la importancia que merece por parte de las Administraciones públicas encargadas de la prestación de estos servicios.

(C-02): ... es la Cenicienta sin lugar a dudas. Entonces, no hay comunicación.

(T-03): La comunicación no forma parte de nuestra preocupación (...). La comunicación no se valora, no se tiene en cuenta.

(C-03): ... los servicios sociales son conocidos a pesar de la propia de la Administración que hace muy poco esfuerzo para contarlos.

(P-03): ... creo que no trabajan la comunicación en el área de los servicios sociales, y sería muy importante en vez de frustrarse y darle vueltas de la dificultad que tienen de medios, que es lo que más les preocupa a los ayuntamientos y a los alcaldes, deberían de utilizar en la línea que comentaba de lo de Canadá, poner

4.2. *El proceso de análisis de las entrevistas*

un buen equipo de comunicación en todos los ayuntamientos y devolverle la foto de su realidad a su pueblo.

Se apuntan diversos motivos para que esto suceda de esta forma. Así, se habla de una falta de voluntad, que parece estar condicionada en factores diversos tales como la falta de recursos con los que se cuenta para hacer frente a las demandas ciudadanas, y donde también aparecen implícitamente señalados los intereses políticos. Incluso se llega a hablar de una cierta falta de sensibilidad.

(C-03): El primer tema es quererlos comunicar, ya que creo que es el problema clave de los ayuntamientos, el Estado, que no quieren comunicar. Y lo digo así de rotundo, no quieren comunicarlo...los ayuntamientos y las comunidades autónomas y el Estado creo, los veo incapacitados porque no tienen esa sensibilidad para contar por qué ellos hacen los servicios sociales...

(I-02): ... creo que es porque no hay un interés tampoco en que se conozcan.

De cualquier forma, esta voluntad de comunicar ha experimentado una cierta evolución y es cada vez mayor, si bien se apunta a que esto pueda deberse más a intereses políticos que propiamente sociales.

(P-02): ... creo que tienen ahora una amplia promoción, difusión de todos los servicios públicos fundamentales y creo que entre ellos están los servicios sociales municipales, los servicios sociales en este caso especializados en las comunidades autónomas, porque creo que al final —y ese es el gran cambio del modelo y en el sistema de servicios sociales— los servicios sociales no abordan ya, como se pensaba hace años, situaciones exclusivamente de pobreza económica (...) creo que no ha habido hasta no hace muchos años, o hasta hace poco tiempo interés en comunicar servicios sociales...

Parece haber diferencias entre municipios a la hora de apostar por la difusión de sus servicios sociales. Así, los municipios mayores, al disponer de más recursos, parece que tienen más posibilidades (también más necesidad) de apostar más por la comunicación (lo que no significa que lleguen mejor al conjunto de sus ciudadanos). También parecen difundirse con más interés unos servicios que otros.

Ha habido otro elemento que influye en el valor que conceden las Administraciones públicas a la difusión de los servicios sociales, y que consiste en el miedo a que esta difusión pueda disparar la demanda, si bien dicho elemento lo trataremos en el análisis de la acción comunicativa llevada a cabo por las Administraciones al referirnos al *cómo* se comunica.

Estas ideas sustentan el argumento de una heterogeneidad en la difusión de los servicios sociales, lo que se convierte en un rasgo propio del modelo actual.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS



*Gráfico n.º 63: Importancia concedida a la difusión de los servicios sociales por parte de las Administraciones públicas según el discurso de los expertos.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.*

- Planificación estratégica de la comunicación

En este punto hacemos referencia no a la planificación estratégica del propio sistema (inexistente, como ya hemos visto), sino al uso de este instrumento (si podemos denominarlo como tal) dentro de los departamentos que producen y ofrecen servicios sociales a los ciudadanos.

Según lo que se desprende de las entrevistas, los ayuntamientos no llevan a cabo en general, estrategias de comunicación de sus servicios. Sus acciones tienden más bien a ser esporádicas y puntuales, sin seguir líneas argumentales ni llevar a cabo ningún tipo de continuidad. Se suele comunicar servicio por servicio, y no la globalidad de los servicios como un todo coherente. Ya hemos hecho referencia al uso del término “reino de taifas” por parte de algunos de los informantes, que sirve también para ilustrar este punto.

(C-01): En general no hay, como te digo, una estrategia de imagen.

(C-03): No hay un plan de comunicación para los cuatro años para comunicar todo esto...

Entonces, se manifiesta la necesidad de trabajar de forma estratégica la difusión de los servicios sociales de forma insoslayable.

(P-02): Hay que hacer una labor mucho más tranquila pero mucho más persistente para que al final acabe calando.

(C-01): Estrategias de comunicación, no hay otra.

Aquí se sugiere la relación existente entre la implantación de estrategias de comunicación y el empleo del *marketing* de servicios públicos:

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

(C-03): Qué piensa la gente, qué necesidades tiene la gente, qué ideas utilizamos para satisfacer o para trabajar esas necesidades, cómo se las presentamos, cómo las producimos, cómo cuidamos el momento del servicio, cómo valoramos el momento del servicio y el postservicio, cómo mejoramos la vida de la ciudad, etc. En fin, son cosas, cómo comunicamos para que la gente se entere de las cosas. El *marketing* te ayuda a organizarlo, te organiza la cabeza.

(C-04): ... el *marketing* trabaja muy bien la estrategia, la respuesta...

B.1.3. Objetivos y destinatarios de la difusión de los servicios sociales públicos

- Objetivos y orientación de la comunicación

No hay un único objetivo que se pueda asociar como tal al modelo actual de difusión de los servicios sociales. Los objetivos de la difusión de los servicios sociales públicos son múltiples y variados, según se deduce de las opiniones expresadas por los expertos en las entrevistas.

El objetivo que aparece expresado en más ocasiones parece responder tanto al desconocimiento como a la estigmatización de la que son objeto los servicios sociales entre la sociedad, y tiene que ver con el de difundir entre la ciudadanía qué son y para qué sirven estos servicios, qué aportan a la sociedad.

(C-03): ... contar por qué invierten y por qué son importantes los servicios sociales en una ciudad, una sociedad. Y esto no lo hacen (...) ¿Por qué lo tienen que hacer? Porque si no hay servicios sociales, no hay Estado, no hay municipio, no hay nada. Lo primero que tenemos que hacer y se funda las ciudades y los estados y los municipios para que la gente nos demos soporte unos a otros. Esto lo primero. Y para la gente que tiene más dificultades, que esto se tendría que contar y contar bien y no lo cuentan.

(C-04): ... a nivel general hay que trabajar mucho más toda la imagen, pero empezando por algo tan sencillo como la que yo te decía, empezar por dejar clara a la ciudadanía qué es un servicio social (...). Informar bien de qué es un servicio social, conocer sus tipologías...

(P-02): Tiene mucha más importancia que la gente conozca qué son los servicios sociales por si los necesita (...) que se comunique exactamente qué son los servicios sociales actuales, los municipales que son los más próximos al ciudadano, los de la comunidad autónoma, que somos los especializados.

(I-02): ... que la población tenga un referente, que creo que en este momento no se da de forma muy clara a través de los servicios sociales.

Estrechamente relacionado con este objetivo, se encontraría el de servir de referencia ante la población de manera que sepa cómo acceder a los servicios y cómo poder hacer uso de ellos.

(P-02): ... lo que se comunica en servicios sociales y en cualquier otra materia de interés personal, familiar o general es cómo hacer posibles o cómo ejercitar los derechos que existen reconocidos plenamente, creo que es la diferencia (...) la gente tiene que saber dónde puede ir o lo que puede recibir o lo que

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

tiene derecho a solicitar (...) que la gente conozca como ejercitarlos y los que hay, o sea, a qué puedes tener derecho, cómo puedes utilizarlo, cómo puedes ejercerlo y en todo caso cómo puedes o a dónde tienes que ir para resolverlo.

- (I-01): Algunos ciudadanos tienen que saber cuáles son sus derechos y cómo ejercitarlos, uno de ellos debe de ser acceder a la información que es parte del primer trabajo de los servicios sociales, que es la información y la accesibilidad a los servicios, a las prestaciones o a los programas que den respuesta a lo que le pasa a esa persona (...) la entrada en el sistema de servicios sociales, la accesibilidad a los ciudadanos esa primera, esa tendría que estar comunicada a todos los ciudadanos.

Otro de los objetivos que hemos identificado es el de trasladar la idea de universalidad de los servicios sociales a la ciudadanía, que supone por ello una orientación hacia el conjunto de la ciudadanía y no hacia determinados sectores.

- (P-01): ... me parece importante que la ciudadanía defienda los servicios sociales como derechos subjetivos, y para ello tienen que conocerlos y saber lo que aportar a la cualitativamente no solo a los beneficiarios directos, también dignifican y engrandecen a las ciudades donde se consolidan (...) comunicar y que la gente pueda entender que en una sociedad como esta democrática de ciudadanos pues tenemos que mantener la dignidad de la gente y que los servicios sociales de alguna manera, cuando uno cualquiera podemos entrar en una situación extrema, pues que nadie tenga que ir a los servicios sociales agachando la cabeza (...) si no se tienen los valores éticos interiorizados siempre se pensará que las Administraciones que tienen un presupuesto importante en servicios sociales, lo que tienen es un consumo improductivo, cuando es uno de los consumos más productivos, es una gran inversión.
- (P-02): ... lo que se comunica es la posibilidad o la oportunidad de poder acceder a lo que son los derechos.
- (T-01): ... uno de los grandes retos que yo creo que habría que hacer, que la gente se diera cuenta que los servicios sociales son para todo el mundo...

Esta idea de universalidad se asocia al deseo expresado de que los servicios se vivencien por los ciudadanos de forma normalizada tal y como se vivencian otros servicios públicos de forma constante (se mencionan especialmente la sanidad y la educación), y por tanto se expresa la necesidad de hacer cotidiana la propia difusión.

- (P-02): ... al final de lo que se trata es que los servicios sociales, es como la sanidad y como la educación formen parte de la normalidad, el conocimiento normal, o sea, estén ahí en lo cotidiano (...) es lo más importante, ese goteo de normalidad y que formen parte de la cotidianeidad como cualquier otro servicio al que el ciudadano acude o no en función de que tenga necesidad o no tenga necesidad de ir.
- (C-01): ... ser constante, segundo, buscar siempre lo positivo del centro, no lo negativo, y tercero, trabajar mucho la vida cotidiana. (...) mezclar vida cotidiana y comunicación. Las dos cosas que antes iban como por separadas aunque las teorizamos que son lo mismo, las dos transmiten imagen. Lo que hacemos día a día evidentemente es imagen y las campañas de comunicación, las acciones específicas de comunicación son imagen. Bueno, que haya mayor relación entre esas dos cosas, no sé si me explico.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

- (P-01): Lo importante que es que la gente los haga suyos y los quiera como quiere a la educación o quiere a la sanidad, yo creo que a los servicios sociales no se les quiere igual, la ciudadanía piensa o una parte que no los necesita igual que a la sanidad o a la educación, en este sentido.

Igualmente, el hecho de que los servicios sociales se basen en la metodología de la intervención social frente a las problemáticas a las que se enfrentan y, por tanto, busque una implicación de la propia sociedad en la resolución de esos problemas, hace necesario que otro de los principales objetivos de su difusión deba ser el de sensibilizar y difundir los valores que inspira su acción: convivencia social, cohesión social, igualdad y corresponsabilidad social.

- (T-01): Creo que la comunicación de los servicios sociales tendría que ser más, más... social, menos servicio y más social (...) habría que cargar mucho más la tinta, en todo lo comunitario de servicios sociales.
- (C-01): En servicios sociales, ¿para qué tiene que servir la comunicación? para favorecer actitudes positivas para la convivencia: tanto sea igualdad, compartir responsabilidades domésticas, de evitar violencias por no se qué, de género o violencias del tipo que sea, el acoso escolar, ese es un tema muy nuestro ¿eh?, aunque sea un ámbito escolar y haya pocos trabajadores sociales, favorecer la inserción de personas que hayan cometido delitos, de presos y no se qué, el tema del inmigrante, la aceptación de la diferencia y, sobre todo, un tema que nunca aparece en el ranking de problemas sociales, porque no se ve, porque es invisible, la soledad, el aislamiento (...) comunicación en tema de valores.
- (C-03): ... para la cohesión social, para la convivencia social, para crear una armonía o una justicia de la distribución de los recursos en la que todos puedan tener igualdad de oportunidades, que es el gran tema, que tendría que abordar el tema de contar los servicios sociales, el tener más igualdad de oportunidades (...) incorporar el otro, para compartir con el otro, etc., etc. Y esto es tan importante como que la gente no pase hambre (...). Esto es lo que yo creo, ya lo ha sido siempre, pero sobre todo ahora que estamos en los momentos bajos y posibilidades económicas de la población, esto será fundamental el contarlos. Más que las obras, más que las grandes cosas.
- (P-03): ... hay que orientar la comunicación hacia el análisis de cómo convivimos, qué sistema de convivencia tenemos, qué valores están en conflicto (...). Sería interesantísimo difundir lo que eso significa para un cambio de valores, un cambio en las relaciones humanas, un cambio en la perspectiva de proyectos de vida de la gente, o sea (...) lo que aquí tiene que cambiar es el modelo de convivencia de la comunidad y de la sociedad, o sea, la corresponsabilidad que tiene la comunidad con las realidades que se viven (...) trabajar por difundir esta metodología es tan importante como trabajar por difundir las ayudas que se prestan en el sistema.

Esto enlaza con otros objetivos secundarios tales como el de dinamizar y favorecer la participación social.

- (I-02): Uno de sus objetivos debería ser fomentar la participación, y no estamos en un buen momento de participación social. Entonces yo hay veces que he visto esfuerzo por parte de los servicios sociales por difundir temas, por incentivar la participación y es difícil que exista una respuesta por parte de la sociedad,

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

pero yo creo que es porque estamos en un momento que la sociedad es muy poco participativa en general.

De esta necesidad surge otro de los objetivos más mencionados: el de crear vínculos con la ciudadanía.

- (P-03): ... que la sociedad se sienta implicada...
- (C-01): ... cambiar la imagen de los servicios sociales para que la gente se relacione con nosotros de otra manera.
- (I-01): ... acercar esos servicios al ciudadano, contar qué es, en qué consisten y por qué es de interés que tú lo conozcas y tú puedas acceder a ello.
- (C-04): Tendría que ser un modelo de comunicación más interactiva, que permitiera recoger más las opiniones del ciudadano (...) que se pudiera hacer un seguimiento de lo que opina la ciudadanía sobre eso y que se interactuara más con ella, y a partir de ahí se construyeran discursos más de acuerdo a lo que quiere la gente, ¿no? (...) debe de incorporar el máximo posible de respuestas de la gente para ajustar más los discursos.

Además, se propone que la comunicación sirva para hacer compartir con la propia sociedad el reflejo de su propia realidad.

- (P-03): ... si la comunidad no toma conciencia de esas realidades desde la propia convivencia pues no, o sea, que a mi modo de ver se pueden hacer campañas, hay que hacer campañas para que la gente que vive determinadas situaciones sociales sepa cómo tiene que canalizarlas, contando con los servicios sociales, pero lo más importante de las campañas es el conocimiento de la propia comunidad de la realidad social de su convivencia diaria (...) si la gente tuviera el reflejo de esa realidad (...) si la comunidad no es consciente de lo que está ocurriendo, luego todos los problemas le desbordan.
- (P-02): ... la necesidad de generar no sé si una cultura o una conciencia de los servicios sociales en el resto de la sociedad.

Otro objetivo fundamental que debe perseguir la difusión de los servicios sociales es el de modificar la percepción negativa que afecta a los servicios sociales.

- (C-01): Por encima de lo racional, o por debajo está lo interiorizado. Y así en todo. Entonces va a costar que cambie (...) hay dos fines importantísimos. Uno evitar, como te diría yo, imágenes negativas, o sea estigmatizar a ningún colectivo, o sea favorecer actitudes positivas para la convivencia.
- (T-02): Otro de los objetivos sería perder, o intentar cambiar, la percepción, la imagen negativa que se tiene de los servicios sociales como aquel lugar donde sólo van pobres, drogadictos...

Visibilizar, el hecho de hacer visible en los espacios públicos y de convivencia la acción de los servicios sociales, aparece reflejado como otro de los objetivos de la difusión.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

(T-01): Que la gente lo vea. Que la gente lo vea (...) creo que hay que salir para afuera, hay que hacer cosas para la gente, que al final hay que estar en la fábrica y en los mercados.

Por último, la comunicación debe ser positiva, directa, próxima, realista y proactiva. Y convertirse no sólo en un medio, sino en un servicio a disposición del ciudadano y de los agentes de la intervención.

(C-01): ... el ser proactivos (...) Los usuarios me lo están diciendo ahora mucho en las entrevistas. les llama mucho la atención que un asistente social actúe a iniciativa (...) transmitir lo positivo en vez de lo negativo es siempre clave (...) nuestra clave de comunicación no es dar pena, sino nuestra clave de comunicación es mostrar lo positivo (...) la comunicación tiene que ser mucho más directa, más en el entorno de proximidad.

(P-03): El fin que se debe de perseguir es la corresponsabilidad de todos los agentes en el tema que vamos a tratar.

(T-02): Hay algunos folletos que insisto, publicitan un servicio pero no lo publicitan para que vaya la gente, sino para que se enteren otros servicios de que ese servicio existe. Y no es el mismo objetivo. Son objetivos diferentes.



Gráfico n.º 64: Objetivos de la difusión de los servicios sociales expresados por los expertos.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

- Destinatarios externos de la difusión de los servicios

¿Quiénes son los destinatarios actuales de la difusión de los servicios sociales públicos? ¿Quiénes deben serlo? En las entrevistas identificamos un amplio consenso entre los informantes respecto a que el público ideal de esta difusión deba de ser la propia ciudadanía, en su conjunto, por más que las dificultades presupuestarias y otros problemas centren la difusión de forma habitual en colectivos determinados.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- (P-03): (El objetivo) Es fundamentalmente el ciudadano en general; el público que vive un problema social ese ya está dentro de los servicios sociales y ya recibe directamente la información, o sea, aquí esto es como un círculo vicioso, si aislamos la comunicación hacia el que tiene el problema y no hacia la comunidad que es autista y no quiere enterarse del problema o no lo sabe o nadie se lo comenta, pues entonces el tema se queda en la persona que lo vive, que para ser tratada y para ser conocido el problema que tiene, ya tiene la atención directa de los servicios sociales y ya sabe de qué va.
- (T-02): Que la gente se entere, la gente de la calle, los ciudadanos, que son quienes los van a utilizar.
- (I-02): ... debe ir dirigida a toda la población y no sólo a esas personas que ya son usuarias o que son potenciales usuarios de forma inmediata, porque considero que todos los ciudadanos son usuarios potenciales de los servicios sociales (...) creo que tendrían que ser generalistas, claramente, o por lo menos en la teoría de los servicios sociales, los servicios sociales se dirigen a toda la población, de hecho hay recursos que se montan de manera específica para determinados colectivos, porque tienen unas demandas muy concretas, pero se tiende o se pretende atender a la población en general.
- (P-02): Creo que los destinatarios de los servicios sociales o de la comunicación de servicios sociales es el resto de la sociedad, pero al igual que en la comunicación en educación, de la comunicación en sanidad, de la comunicación en transportes o de la comunicación en cualquier otro servicio público, que al final los servicios públicos pretenden ayudar a las personas y cambiar y mejorar su calidad de vida diaria con acciones más o menos importantes (...) convertirse en algo que realmente pueda ser útil para cualquier persona, igual que lo pueden ser un servicio sanitario determinado para el que en este momento no tenga esa necesidad.
- (T-01): Tiene que ir dirigida al público en general, sobre todo por las circunstancias sociales... es que no hay colectivo específico. O sea, que tus padres sean mayores y no te puedas hacer vinculación con los objetivos de investigación de ellos, es que eso le pasa a gente de barrio alto, de barrio bajo, de barriadas, ricos, pobres, ignorantes, analfabetos ¿sabes? Que de repente tengas un hijo con discapacidad, eso le pasa a todo el mundo, que de repente tengas un problema de....
- (P-01): El público debe ser la ciudadanía en general, con los matices oportunos según el mensaje que se quiera transmitir.
- (C-01): ¿Quién es nuestro público? Todo. En principio todo, para empezar a hablar. A partir de ahí vamos a focalizar según, claro, el tema, eso es evidente. Pero te vuelvo a decir una cosa que te decía al principio: tenemos que ser muy conscientes de nuestros Públicos directos, aquellos a los que llegamos directamente...
- (C-04): También hay que trabajar modelos de información solidarios o como se quiera llamar, de referencia para la ciudadanía en general, ¿no?, porque, si no, no sabes de qué va y lo que te digo... como que no me llega nada de qué está pasando en estos colectivos.
- (P-04): Llegar a toda la población de primera mano...

Efectivamente, en la actualidad parece que la difusión que se lleva a cabo desde las Administraciones públicas responde más a criterios de selectividad que de universalidad; es decir, parece predominar una difusión más especializada y dirigida a unos destinatarios y colectivos concretos. No obstante, esta comunicación especializada y

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

dirigida a sectores concretos parece ser necesaria, tanto por razones de eficacia como debido a las circunstancias especiales de sus destinatarios:

- (C-04): Creo que hay ciertas informaciones que van dirigidas sólo al público que necesita esa información, eso está claro.
- (P-02): ... sí es cierto que nosotros también a la hora de informar, de comunicar un nuevo proyecto, un nuevo servicio, un nuevo derecho seguramente también estamos redirigiendo esa comunicación a las personas que realmente van a... se supone que tienen el derecho, pero por un criterio claro de especialización.
- (P-02): ... nosotros indirectamente en la medida en que tú te diriges seguramente a aquellos grupos que necesitan más apoyos y con programas más especializados cada vez pues sí acotas un poco, y yo creo que en el tema está claro, por ejemplo, el tema de discapacidad está claro que quien no tiene una discapacidad o no tiene alguien en su entorno con discapacidad a lo mejor no se siente concernido.
- (C-02): En una ciudad todo se diluye, todo se diluye, es mucho más complicado. Por eso soy partidario de que en las grandes ciudades las campañas de comunicación vayan específicamente al colectivo afectado que sí lo tienen localizado.

Por ello, la opinión de los expertos se vincula mayoritariamente a la necesidad de hacer coexistir tanto una difusión dirigida a la ciudadanía en general como aquella que se dirige de forma especial a sectores de usuarios determinados.

- (C-04): ... yo prefiero a lo mejor unos discursos específicos y luego unos discursos transversales: unos dirigidos al público específico, muy puntuales, muy en función de la necesidad. Y luego ya transversales, que ahí ya no habría distinción de públicos, o sea no podrían ser discursos que haya que seleccionar toda la población, pero con un objetivo detrás, no es un mensaje dinamizador, es decir, no solamente un mensaje informativo.
- (C-03): Debería haber las dos, claro. Los servicios sociales se han de presentar como un servicio a la comunidad. Yo creo que, en principio, se debe plantear como algo más comunitario, otra vez. Creo que en los servicios sociales debemos de contar a la ciudad, a la comunidad porque es lo que estamos haciendo y todos tienen que estar de acuerdo y comprendernos. Y después ha de haber una comunicación digamos de públicos segmentados o más objetivos para distintos servicios, para que se enteren de lo que hay para ellos. La una y la otra. Y la una tiene que estar de acuerdo con la otra.
- (C-02): ... creo que hay que hacerlo al público específico de cada servicio, que se enteren, claro(...) Lo que pasa es que no descarto los dos, yo creo que está bien que todo el mundo sepa cuando se hacen cosas que se hagan y políticamente es inevitable que se apunten el tanto.
- (P-01): ... creo que hay que comunicarlo a toda la ciudadanía en cualquier caso, aunque haya mensajes específicos dentro de la comunicación para los sectores, pero los servicios sociales digamos que son una cuestión que afecta a todos los ciudadanos. Entonces yo creo que sí y a que a veces la comunicación hay que reforzarla a los colectivos específicos que son beneficiarios de estas prestaciones que se quieren comunicar, los servicios que se quieren comunicar. Entonces yo creo que hay comunicarla a toda la ciudadanía.
- (P-04): Debería de ser todo el público en general, todos los sectores, pero incidiendo en los problemáticos.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- (I-01): Creo que hay un genérico que tendría que ir a toda la población, que es que existen unos servicios que son para atención a todos los ciudadanos en la necesidad de tener una información sobre cómo ejercitar sus derechos, etcétera. Y luego hay servicios que es que son muy específicos.

Por otro lado, al hablar de destinatarios externos de las acciones comunicativas de las instituciones públicas prestadoras de servicios sociales hay que tener en cuenta también a la comunicación entre entidades, llamada también comunicación interorganizativa. Hay diversas organizaciones que participan de la acción social y cuyo trabajo sustituye o complementa al de la Administración pública: empresas privadas, asociaciones de afectados, asociaciones ciudadanas...

Las instituciones responsables de producir servicios sociales públicos colaboran estrechamente con los colectivos de afectados para difundir su labor. Esta relación se potencia mucho desde las Administraciones públicas porque estos colectivos se convierten en mediadores, facilitadores de su trabajo. Incluso en ocasiones, estos colectivos reciben subvenciones para que lleven a cabo servicios de información. Las empresas privadas participan de la acción social ofreciendo actividades y servicios propios (especialmente servicios especializados, como por ejemplo las residencias para mayores) o cogestionando servicios de titularidad pública. Las asociaciones ciudadanas juegan un importante nivel de detección de necesidades y de orientación e información de servicios públicos.

Por ello, la comunicación de las Administraciones públicas prestadoras de servicios sociales con el resto de entidades que intervienen en el ámbito de la intervención social (entidades públicas y privadas) se convierte en una necesidad para la difusión del sistema de servicios sociales, además de contribuir a la eficacia de la prestación y al alcance de la acción social.

- (T-01): ... está muy bien que la gente se ponga cara. No es lo mismo derivar a alguien a la Cruz Roja, que conocer a la persona que está en Cruz Roja.
- (I-02): ... con el tema de la participación y de la cercanía con la población también es muy importante el trabajo en red y que a través del trabajo en red la comunicación se facilita mucho, la comunicación mutua (...) yo sí que he visto, porque hay en algunos servicios sociales en donde se fomentan, las mesas de participación, donde la comunicación mejora mucho, la comunicación y la implicación y la participación ciudadana. Como puede ser, por ejemplo, el distrito centro, que tiene varias mesas: mesa de salud, mesa de empleo, mesa de inmigración, y que eso fomenta que participe todo el tejido social, y que haya una comunicación mucho más fluida por ambas partes.

Así mismo, se apunta la necesidad de aprender desde las Administraciones públicas del trabajo recorrido en materia de comunicación por las empresas y organizaciones privadas con fines sociales.

- (C-01): La Once ha sido clave pero, en general, todas las entidades del sector.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

Sin embargo, los problemas ya mencionados de descoordinación entre entidades indican que es necesario prestar una atención especial a este ámbito de la comunicación para no producir confusión ni desánimo entre la ciudadanía por esa falta de coordinación.

(I-01): ... al final al ciudadano le da igual que si eso es de la Comunidad de Madrid o es del Ayuntamiento, quiere que le digan cómo puede hacer o a qué servicio puede ir, y a veces los pruritos dentro de una Administración y otra diluyen también los mensajes.

B.1.4. Técnicas y emplazamientos de la comunicación de los servicios sociales públicos

En cuanto a las técnicas y emplazamientos utilizados para difundir los servicios sociales, ya hemos visto cómo los expertos hablan de una ausencia generalizada de estrategias de comunicación en las entidades responsables de la prestación de estos servicios. En el discurso se detallan toda una serie de emplazamientos y herramientas utilizadas en la actualidad para llevar a cabo esta difusión, y se señalan otras posibles que no se utilizan.

- Emplazamientos de la difusión de los servicios sociales públicos

Los emplazamientos donde se ubiquen las acciones y los mensajes de comunicación juegan un papel fundamental a la hora de difundir y promocionar los servicios sociales. En el discurso de las entrevistas prima la idea de que parece necesario ampliar esos emplazamientos y reforzar los que ya existen, explotando al máximo las posibilidades comunicativas:

(C-01): ... creo que en servicios sociales tenemos que reforzar mucho más lo nuestro, los espacios de posibilidad en comunicación. Por ejemplo, cuando hablamos de públicos objetivos, a veces andamos buscando los públicos...¡ si sólo en nuestro ámbito de acción tenemos miles y miles de personas! yo solamente, solamente en ese centro que te digo de 180 residentes, 139 trabajadores, voluntarios un montón, familiares, vamos a lo mejor no se llega a mil personas, pero luego su círculo de alrededor, Fíjate, si cada trabajador tendrá un corro de amigos más próximos, de familiares...

Algunos de los expertos explican cómo las acciones comunicativas que se realizan desde los servicios sociales no suelen salir de los propios espacios sociales (los equipamientos sociales) y de los circuitos en los que están involucrados esos servicios, utilizando casi exclusivamente los emplazamientos que les ofrecen estos espacios, por lo que se pierde en difusión y se desaprovecha el uso de otros emplazamientos.

(P-04): Es muy positiva la difusión pero, insisto, no con carteles en el tablón de anuncios del ayuntamiento...

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

(T-01): ¿Qué hacen 16 tacos de folletos en el mostrador de servicios sociales? O sea, la gente no va a servicios sociales a coger un folleto ¿sabes? (...) Esos carteles luego no se ven en el metro, luego no se ven en los colegios, luego no se ven en... pues eso, en las cafeterías, en los bares... De repente que en una sala de espera de un centro de servicios sociales haya un folleto superengorroso donde te cuente que puedes solicitar para este verano para tu abuela... O sea, que tiene que ser casi como una casualidad de que te encuentres con el folleto un día.

¿Qué otros emplazamientos pueden aprovecharse para difundir los servicios sociales? Desde las entrevistas se apuntan varios de ellos:

(C-02): ... dirigirse a las empresas y dirigirse a las grandes superficies y poner anuncios ahí que es donde van las mujeres y los hombres a comprar y donde las empresas, donde habrá mujeres que tienen niños pequeños —los ayuntamientos saben perfectamente donde están los barrios con infraviviendas— en todos los medios de comunicación y en todas las marquesinas (...) esto se soluciona con campañas de comunicación que impliquen a la gente y que vayan a la gente que hay, si hay trabajadores sociales en los ayuntamientos y si tu sacas una ayuda para la gente más necesitada pues vete a los lugares donde está la gente más necesitada y haz la campaña allí. Y pon en todos los portales un cartel donde diga que la Junta Municipal de tu distrito tiene un dinero para la gente que tenga unos ingresos menores de tal o que tiene unas ayudas.

(T-01): Veo que tiene más sentido que haya un póster de voluntariado de servicios sociales en un mercado, en una farmacia, o en una cafetería que en un centro de servicios sociales y si no sabes que tienes unos derechos, el que lo veas anunciado por la calle pues te puede servir como aliciente para ir a reclamar ese derecho —al final hay que estar en la fábrica y en los mercados—: un Foro de la Adolescencia, un Foro de la Inmigración, un foro de... que es un espacio para que la gente cuente lo que hace, lo que está haciendo, las cosas que han salido...

(C-01): ... no menospreciar el valor de las redes sociales.

Supermercados, superficies comerciales, marquesinas, transportes públicos, colegios, farmacias, comercios, portales, medios de transporte, empresas, medios de comunicación, eventos del municipio, foros ciudadanos, barrios concretos, redes sociales... las posibilidades son muchas y su uso contribuiría a aumentar la visibilidad de estos servicios.

- Herramientas de comunicación de los servicios sociales

Han sido diversas y numerosas las herramientas de comunicación de los servicios sociales que han aparecido nombradas a lo largo del análisis de las entrevistas. Podemos distinguirlas entre herramientas destinadas al público externo (que incluye a la ciudadanía pero también al tejido social de los municipios a través de las organizaciones que intervienen en la difusión de los servicios sociales y a otras instituciones públicas) y las destinadas al público interno, los propios trabajadores y responsables de los servicios.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

Algunas de estas herramientas, además, se pueden dar tanto en la difusión externa como en la interna.

Herramientas de comunicación externa expresadas en las entrevistas
<ul style="list-style-type: none">– Publicaciones externas e internas.– Medios de comunicación masivos: prensa, radio, televisión, Internet (a través de ruedas de prensa, artículos de prensa, reportajes, entrevistas).– Campañas específicas y campañas generales de tipo publicitario, informativo o de sensibilización.– Anuncios publicitarios.– Cauces informales de comunicación con el ciudadano/Boca a boca.– Vídeos institucionales.– Material impreso.– <i>Merchandising</i>.– Mesas y foros temáticos de participación e información.– <i>Mailings</i>.– Catálogos de servicios.– Redes sociales.– Señalética urbana.– Comunicación en el momento del servicio.

Tabla n.º 51: Herramientas de comunicación externa expresadas en las entrevistas.
Fuente: Elaboración propia.

Herramientas de comunicación interna expresadas en las entrevistas	
<ul style="list-style-type: none">– Publicaciones internas– Boletines internos– Intranet– Correo electrónico	<ul style="list-style-type: none">– Reuniones y charlas– Informes técnicos– Memorias– Tablón de anuncios

Tabla n.º 52: Herramientas de comunicación interna expresadas en las entrevistas.
Fuente: Elaboración propia.

Como ya decíamos al hablar de las características de la difusión de estos servicios, la comunicación informal y la comunicación verbal desempeñan un importante papel en la comunicación de los servicios sociales.

De todas las herramientas mencionadas, parece haber una mayor necesidad de ampliar el uso de las que se refieren a la difusión masiva entre la ciudadanía.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- (P-02): Hacemos todo lo posible por comunicar pero que necesitamos también el incorporar técnicas de comunicación en nuestros procesos de comunicación, sobre todo los externos.

Por otra parte, a los medios de comunicación se les reconoce su gran capacidad de sensibilización e influencia entre la ciudadanía.

- (P-03): ... un programa de radio, un programa de televisión, devolviéndole a la sociedad el espejo de su realidad a través de lo que intervenían los servicios sociales, y la sociedad conocía a través de estos programas qué estaba pasando(...) cambios de mentalidad que los medios de comunicación pueden trabajar muy bien.
- (C-01): ... el otro día vi un reportaje en “Informe Semanal” de un chico con discapacidad en un supermercado. Me parece, vamos, que también es imagen. Seguro que alguien lo ha sugerido, lo ha motivado, ese reportaje.

- Uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC)

El desarrollo de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) y su aplicación en el ámbito de los servicios sociales públicos merece una atención especial ya que ha sido tratada ampliamente por varios de los entrevistados, reflejándose en el análisis sus aspectos positivos y sus inconvenientes. Así, Internet y el correo electrónico son herramientas que, previsiblemente, experimentarán un aumento en cuanto a su importancia y utilización por parte de las Administraciones, y que, de hecho, ya están mostrando todo su potencial.

- (P-06): ... otra diferencia también es que seguramente con el tiempo irá a más, es el tema de Internet y de la web.
- (C-01): Cuando mandamos un *e-mail* o un envío lo mandamos a 40.000 abuelos. Tú fíjate lo que es eso, multiplícalo por alguien que tiene dos, tres personas alrededor de cada abuelo. Tú fíjate, público directo.
- (C-04): ... tendría que ser un modelo de comunicación más interactiva, que permitiera recoger más las opiniones del ciudadano. Para eso el mismo Internet puede servir mucho, el mismo correo electrónico, los foros, no sé, lo que son pues eso, abrir..., hasta los blog, ¿no?, donde ahí pues se pudiera hacer un seguimiento de lo que opina la ciudadanía sobre eso y que interactuara más, quiero decir a partir de ahí se construyeran discursos más de acuerdo a lo que quiere la gente...

Pero esas mismas herramientas se enfrentan a algunos inconvenientes importantes, entre ellos el hecho de que aún no han alcanzado el grado de implantación deseable en el conjunto de la ciudadanía o el de que las propias instituciones de servicios sociales no inviertan en desarrollar las potencialidades que ofrecen estos medios.

- (T-02): ... el acceso a Internet de determinados colectivos... es de hecho una de las barreras que yo me encuentro, por ejemplo en exclusión: algunas personas difícilmente accederán alguna vez a Internet.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

- (C-04): Con Internet, falta ahí conseguir pues unos recursos, falta conseguir un soporte para que haga todo el mantenimiento porque yo creo que uno de los problemas que tiene Internet es la saturación informativa, que a veces eso se pueda articular por un sistema comunicativo interactivo muy bueno pero luego no servir para nada porque no hay tiempo de responder todo o responder lo que la gente solicita de alguna forma. Entonces yo creo que va un poco por aquí.

Estos inconvenientes también vienen dados por el grado de desarrollo y la naturaleza de la propia herramienta:

- (T-02): ... dudo mucho que un ciudadano obtenga la información aquí...yo pondría otro tipo de información, una información más institucional No es como la página web de empleo, donde sí vienen las ofertas, los cursos y tal. En la página de servicios sociales está más la estructura que tenemos, la organización... este tipo de cosas. Pero no se prestan servicios a través de Internet, aunque se tendrá que empezar a pensar en eso, tiene lógica.
- (T-03): Las nuevas tecnologías para conseguir índices de satisfacción de los servicios no son muy aptas. Serían aptas para únicamente poder sacar atributos que manifiesta la gente, en plan cualitativo, y después complementarlo con algún grupo. Pero por el mero hecho de utilizar las nuevas tecnologías no puedes averiguar cuál es la satisfacción de la gente (...). Ahí no está toda la población representada, luego tendrías un espectro de población que desconoces, por dónde se mueven y qué es lo que hacen.

- *Marketing* de los servicios sociales

El uso del *marketing* desde los servicios sociales aparece en las entrevistas como una forma de trabajar que puede mejorar tanto la calidad de los servicios como su visibilidad entre los ciudadanos. Algunos de los expertos entrevistados defienden este uso fervientemente, pese a que su relación semántica con el mundo de los negocios, del mercado, hace que no tenga buena fama entre los servicios sociales.

- (P-01): ... la Administración local necesitaría disponer de más recursos económicos y debería priorizar las estrategias de *marketing* como parte consustancial de su gestión (...) no hay otra forma de avanzar con calidad y eficacia teniendo como referencia a atención a la ciudadanía, y como prioridad la protección de las personas más vulnerables.
- (C-03): No hay otra técnica. En el nombre, puede ser espantoso eso de "*marketing*", ¿no?, pero no hay otro método, quien conozca un método para montar servicios que no sea el *marketing* que me lo cuente que se lo voy a comprar. El *marketing* es un método de cómo portar servicios a partir de necesidades conocidas, que es un sistema digamos patentado, que le tenemos manía a la gente que está en lo público porque piensa que lo ha inventado la empresa. Mentira, lo ha inventado la Iglesia Católica, viene de las organizaciones no lucrativas, y solemos llamar a la Iglesia Católica no lucrativa. Lo que pasa que como lo hemos unido a las empresas porque sobre todo son quienes lo han usado mejor... le hemos cogido una tirria al *marketing* tremenda. Pero el *marketing*, si lo despojamos de su nombre, a lo mejor le podíamos llamar "agoring" o "trabajo desde el ágora"; si le cambiamos el nombre, el *marketing*

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

es el sistema actual para dar servicios. Creo que el modelo de la reinención de los municipios no pasa por la gestión sino por centrar las decisiones en los ciudadanos. Y este es el gran tema del *marketing*, el *marketing* todo lo centra con la gente. La gestión lo centra más, y me parece estupenda, en los recursos, en cómo montamos, en los procesos. Me parece estupendo porque no teníamos y esto lo hemos introducido. Pero todavía en los municipios españoles el ciudadano no es el centro de todas las decisiones y ésta es la clave del *marketing*, aunque la palabra sea horrible.

(C-02): ... son capaces de cambiar la escala de valores y las ideas prefijadas, son capaces de cambiarlas sobre la discapacidad y son campañas que machacan sobre el mismo tema durante un tiempo determinado. Entonces, desde esa perspectiva yo creo que el *marketing* claro que es muy efectivo, por supuesto que sí, pero desde el punto de vista de la publicidad, desde el punto de vista de la campaña institucional que en definitiva viene a ser lo mismo. La publicidad es un arma poderosísima, para educar, para cambiar malos hábitos y para muchas cosas.

(C-01): (Cuando hablo de *marketing* en servicios sociales) hablo de las condiciones de la Casa de la Cultura para los inmigrantes. Joder, la tele es un medio para comunicar, para que el inmigrante vea, que si tú crees que esto es importante yo se lo tengo que decir al inmigrante ¿Cómo se lo digo? ¿Puerta a puerta? Por la tele. “Pa” que venga, vea y se acerque. Porque es un servicio para él ¿qué he hecho de indigno? Pues no creas que se bajaron del burro ¿sabes? Es decir, muchos todavía siguen pensando que imagen, o sea, que comunicación es hacer la pelota al político, a la institución o cosas de esas. Cuesta muchísimo, muchísimo, muchísimo cambiarlo. Yo he tenido grandes broncas en la profesión por cosas de esas. Y no hay manera, ¡eh! ¿No te das cuenta de que esto es el gran cambio de imagen? Esto. Pues hay quien sigue pensando que eso es eso, publicidad personal, institucional o lo que sea...

De cualquier forma, la relación entre *marketing* y servicios sociales no despierta el mismo entusiasmo en todos los entrevistados ni mucho menos se ha aplicado hasta ahora de forma sistemática en los servicios sociales:

(P-04): ... desde mi punto de vista (el *marketing*) sólo sirve para gastar subvenciones y presentar estudios en la Comunidad de Madrid que luego no se aplican....

Debido quizá a esas reticencias que despierta en una parte importante del sector social, en las entrevistas aparece reflejada la necesidad de combinarlo con una calidad real de los servicios ofertados y con una sensibilidad particular.

(C-01): ... no es lo mismo vender en el tema cultural, que todo el mundo lo entiende, a vender en lo social. En lo social, parece que estás instrumentalizando al pobre, haciendo clientelismo... En lo cultural tienes que vender la ciudad, el concierto, la exposición la obra de arte, la rehabilitación... (...) Una cosa es el *marketing* y otra cosa es la realidad. Entonces, lo mismo en servicios sociales, si yo estoy vendiendo que la casa o el albergue es esto o aquello, y luego explota por todos los lados, los trabajadores dicen que eso es una chapuza, los sindicatos están en contra de la gestión del centro, las quejas de los usuarios son demoledoras... ¿Sabes? Me ha jodido el invento...

(C-04): Yo creo que es fundamental, pero claro tiene que ser un *marketing* bien aplicado (...). Creo que hay que saber presentar todo este tipo de materiales y para presentarlos ya sabes tú que ahí está el *marketing*, con su discurso correspondiente de acercamiento a la ciudadanía. Y no sólo el acercamiento

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

sino una estrategia. El problema del *marketing* muchas veces es que reduce demasiado los discursos para que sean comunicativos esa reducción puede ser negativa y queda todo de manera muy superficial, entonces demasiado pobre para a lo mejor no todo lo que debe comunicar para sentirla ni para llegar por ejemplo a informar bien...

El *marketing* se identifica no sólo como una herramienta de publicidad de los servicios, sino también como una forma de conocer las necesidades de los ciudadanos, exigencia propia de los servicios sociales, y por tanto un método para producir y planificar los servicios en función de esas necesidades.

- (I-02): ... son fundamentales, porque los servicios sociales tienen que responder a las necesidades, si no las conocen y tienen que... y para responder a esas necesidades, para conocer esas necesidades tienen que tener una mayor comunicación con la población, con el tejido social, con elaborar estudios, planificar herramientas de gestión, todo este tipo de cosas lo tendrían que hacer.
- (P-04): (El factor comunicación) es importantísimo, es la única manera de conocer las necesidades reales del municipio...
- (C-03): ... creo que el modelo de la reinención de los municipios no pasa por la gestión, sino por centrar las decisiones en los ciudadanos. Y este es el gran tema del *marketing*, el *marketing* todo lo centra con la gente. La gestión lo centra más, y me parece estupenda, en los recursos, en cómo montamos, en los procesos. Me parece estupendo porque no teníamos y esto lo hemos introducido. Pero todavía en los municipios españoles el ciudadano no es el centro de todas las decisiones y ésta es la clave del *marketing*, aunque la palabra sea horrible (...). ¿Cuál es la mejor manera de responder a estas necesidades?, bueno, otra vez *marketing*.

Pero la implantación del *marketing* en la prestación de los servicios sociales y, principalmente, en la Administración local, es, según lo que reflejan las entrevistas, prácticamente inexistente, y únicamente determinados ayuntamientos lo han utilizado de forma esporádica. Al quedar en manos de las Administraciones locales la difusión de la atención primaria en servicios sociales, depende mucho entonces de cada ayuntamiento.

JUSTIFICACIÓN DEL USO DEL MARKETING EN LOS SERVICIOS SOCIALES

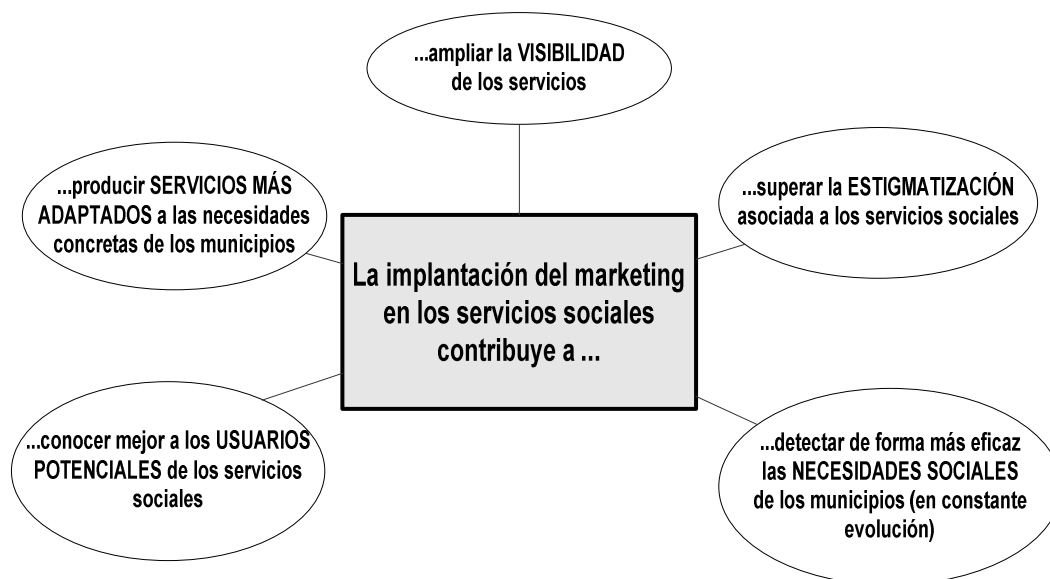


Gráfico n.º 65: Justificación del uso del marketing por parte de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

- (C-03): Es que todavía, en los municipios españoles, el ciudadano no es el centro de todas las decisiones y ésta es la clave del *marketing*...
- (C-01): Servicios sociales no, sin duda ninguna, no.
- (C-02): En los temas sociales no se emplea, en otras cosas sí, pero en los temas sociales no, no, no. (...) Muy poco, en algún momento, si se utiliza, es para una buena imagen por algo.
- (I-02): De servicios sociales en la vida escuché yo la palabra *marketing* en el ámbito de los servicios sociales, nunca.
- (I-01): ... el tema es cómo están haciendo ese *marketing*, yo creo que depende muchísimo, en las Administraciones locales, qué es lo que tú estás planteando. Depende muchísimo del ayuntamiento.
- (P-01): En la mayoría, de los casi 8.000 ayuntamientos que hay en España yo creo que seguramente no se hace este tipo de comunicación técnica con todos los requisitos de un *marketing* bien hecho, pero sin embargo yo creo que sí que cada vez más se tienen en cuenta, se tienen en cuenta la tecnología y la comunicación.
- (T-03): A nivel general yo creo que no. Ayuntamientos aislados puede que sí. El Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat tenía un sistema bastante novedoso de gestión, diferente. El Ayuntamiento de Alcobendas también. El Ayuntamiento de Lepe... Eso me lleva a pensar que sí habrá corporaciones municipales que lo pongan en marcha, otros muchos no. A nivel general y en conjunto, yo creo que no...

El uso del *marketing* desde los servicios sociales parece haberse aplicado únicamente en su vertiente más relacionada con la publicidad y menos con la de la

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

investigación y detección de las necesidades de los usuarios. Esto se ha visto especialmente en los servicios sociales privados:

- (C-04): ... ya es un tipo de información modelo *marketing* a veces porque están vendiendo la inauguración del último local que han abierto, el último local deportivo... ahí hay toda una estrategia de *marketing*.
- (T-03): En realidad el *marketing* público está mas direccionado a comunicar qué es lo que se hace o lo que se va a hacer que realmente los contenidos y el funcionamiento de lo que se hace o lo que se va a hacer. Si funciona como si no funciona. Yo no he visto nunca que se haya publicado nada de satisfacción. Hasta ahora no lo he visto en ningún medio de comunicación. En Internet sí porque en Internet están las publicaciones internas de los organismos, pero así a nivel general, no lo conozco. No se comunica la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos.
- (I-01): Y en la atención a mayores hay una parte muy grande de iniciativa privada empresarial también a todas las campañas de *marketing* de “venga a mi centro de día que le ofreceremos el mejor servicio, a la residencia que tal”, de eso está lleno los periódicos, en todos sitios hay campañas, y eso también son servicios sociales. No son municipales pero son servicios sociales.

En definitiva, esta implantación del *marketing* en los servicios sociales públicos se enfrenta a muchos recelos entre los trabajadores y directivos.

Pero el uso del *marketing* desde los servicios sociales públicos se entiende como un proceso que va más allá de la propia difusión. En el discurso de los informantes identificamos varias etapas que conformarían un proceso:

- Investigación y detección.
- Planificación y servucción.
- Comunicación/difusión.
- Devolución al ciudadano de los resultados del proceso.

- (C-03): Lo primero del *marketing* es escuchar a la gente. La segunda herramienta del *marketing* es buscar las mejores soluciones a las necesidades de la gente. La tercera herramienta del *marketing* es, a partir de aquí tener un catálogo de servicios fijo, trienal, que funcione en todos los días en los ayuntamientos para dar respuesta a las necesidades de la gente a través de lo que hemos pensando para solucionar mejor sus necesidades. Eso lo tenemos que comunicar. Y después continúa y cuando lo tenemos comunicado la gente viene a los servicios y los tenemos que atender bien. Todo esto es *marketing*. La comunicación yo creo que serían tres puntos sobre todo claves, en la escucha, escuchar es comunicación. Segundo, sería en el momento de comunicar lo que estamos haciendo, que es la más fuerte digamos, la más global. Y tercero, sería la misma comunicación pero que para mí es fundamental que es en el momento del servicio, cómo estamos tratando. Y yo creo que habría otra, perdona, habría una cuarta, que es la devolución, qué estamos consiguiendo en temas sociales para una ciudad mejor, más equilibrada, que eso lo tendríamos que contar a los ciudadanos, a la prensa, no a partir de tantos por cientos sino a partir de casos reales.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

El componente de investigación y detección de las necesidades ciudadanas es uno de los principales beneficios que puede aportar el *marketing* a la prestación de los servicios sociales, dada la propia necesidad que tienen las instituciones de conocer esas necesidades ciudadanas para cumplir con su misión:

- (C-03): ... el *marketing* hoy en día está muy ligado al tema de la innovación, por ejemplo a cómo creamos necesidades nuevas.
- (I-01): ... nuestra capacidad es limitada, o sea, que en la detección de necesidades nosotros no nos planteamos hacer investigaciones en el aire, sino que estamos siempre apoyándonos en lo que es la experiencia de la acción, en lo que es la experiencia de la intervención.
- (T-02):. Los servicios sí se plantean en función de las necesidades ciudadanas pero... creo que en ese sentido somos muy poco ágiles.

Igualmente, se habla en términos de simplicidad de la relación entre el *marketing* y proceso de planificación y producción de los servicios.

- (C-03): ... es muy sencillo: qué piensa la gente, qué necesidades tiene la gente, qué ideas utilizamos para satisfacer o para trabajar esas necesidades, cómo se las presentamos, cómo las producimos, cómo cuidamos el momento del servicio, cómo valoramos el momento del servicio y el postservicio, cómo mejoramos la vida de la ciudad, etc. En fin, son cosas, cómo comunicamos para que la gente se entere de las cosas. Son cosas de estas como el sentido común pero bien ordenadas. El *marketing* lo que te ayuda es a ordenar los temas y cuando iba a los Salesianos me decían el orden de los factores no altera el producto, el orden de cómo montas el proceso de facilitar un servicio, ¡mentira!, El *marketing* te ayuda a organizarlo, te organiza la cabeza.

En cuanto a la devolución de los resultados obtenidos por la acción de los servicios sociales a los ciudadanos, se apunta que, en la actualidad, ésta es una acción que no se lleva a cabo.

- (T-03): No se pide, no se recoge ese tipo de información, que yo sepa. Si la recogen yo no tengo constancia de que los ayuntamientos vayan diciendo cuáles son los resultados que consiguen (...) El que pregunta se arriesga a oír lo que no le interesa.

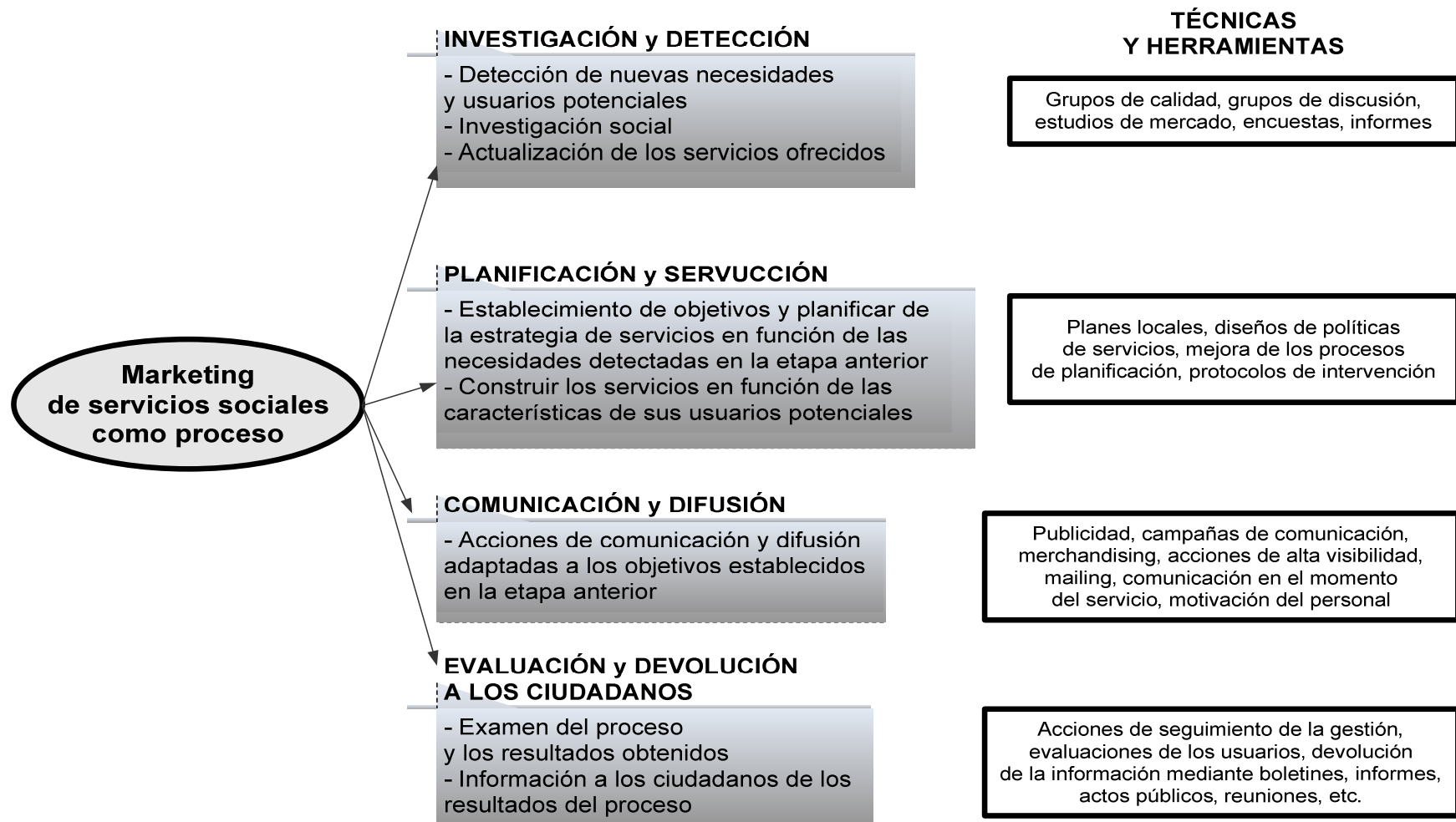


Gráfico n.º 66: Marketing de servicios sociales como proceso.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Entre las herramientas que se han mencionado en las entrevistas (y que podemos relacionar con el *marketing* de los servicios sociales) encontramos las que siguen. Técnicas que, en la mayor parte de los casos, son utilizadas de forma esporádica e informal por las Administraciones locales pero que no pertenecen a ninguna estrategia global de *marketing*. No obstante, este listado puede orientarnos a conocer de qué forma el *marketing* de servicios públicos puede ser aplicado a los servicios sociales:

Herramientas asociadas al <i>marketing</i> esgrimidas en las entrevistas	
<ul style="list-style-type: none">– Grupos de calidad– Grupos de discusión– Estudios de mercado– Planes locales– Encuestas– Informes– Acciones de seguimiento de la gestión– Actividades de motivación del personal– Mejora de los procesos de planificación– Diseño de políticas de servicios– Evaluaciones de los usuarios– Fijación de las tasas de los servicios	<ul style="list-style-type: none">– Publicidad/Campañas publicitarias– <i>Merchandising</i>– Acciones de alta visibilidad– Protocolos de intervención– Protocolos de seguimiento– Protocolos de imagen– Comunicación en el momento del servicio– Actividades de fidelización de clientes– <i>Mailing</i>– Devolución de la información a los propios ciudadanos (informes, boletines, actos públicos, reuniones, etc.)

Tabla n.º 53: Herramientas asociadas al *marketing* esgrimidas en las entrevistas.
Fuente: Elaboración propia.

B.2. Barreras en la difusión de los servicios sociales públicos

Los diversos obstáculos que se presentan en la difusión de los servicios sociales han aparecido reflejados de manera frecuente en el conjunto de las entrevistas. Hemos localizado tres aspectos en los que se pueden resumir o agrupar las dificultades expresadas por los expertos, todas ellas interrelacionadas entre sí:

- La percepción actual que existe entre la ciudadanía sobre los servicios sociales.
- La propia acción comunicativa realizada desde las Administraciones públicas responsables de su prestación.
- El tratamiento que los medios de comunicación conceden a la información referida a estos servicios.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

B.2.1. Percepción de los servicios sociales entre la ciudadanía

De forma mayoritaria, los informantes coinciden en describir una situación según la cual los servicios sociales sufren en la actualidad de una imagen estereotipada y ciertamente negativa en muchos sectores de la sociedad, junto a la que aparecen vinculados diversos factores que se alimentan mutuamente entre sí: desconocimiento, confusión, estigmatización e indiferencia.

Como vamos a ver seguidamente, en base a las opiniones de los expertos, esta percepción de carácter negativo sobre los servicios sociales se sustenta principalmente en el desconocimiento y en la estigmatización hacia estos servicios.

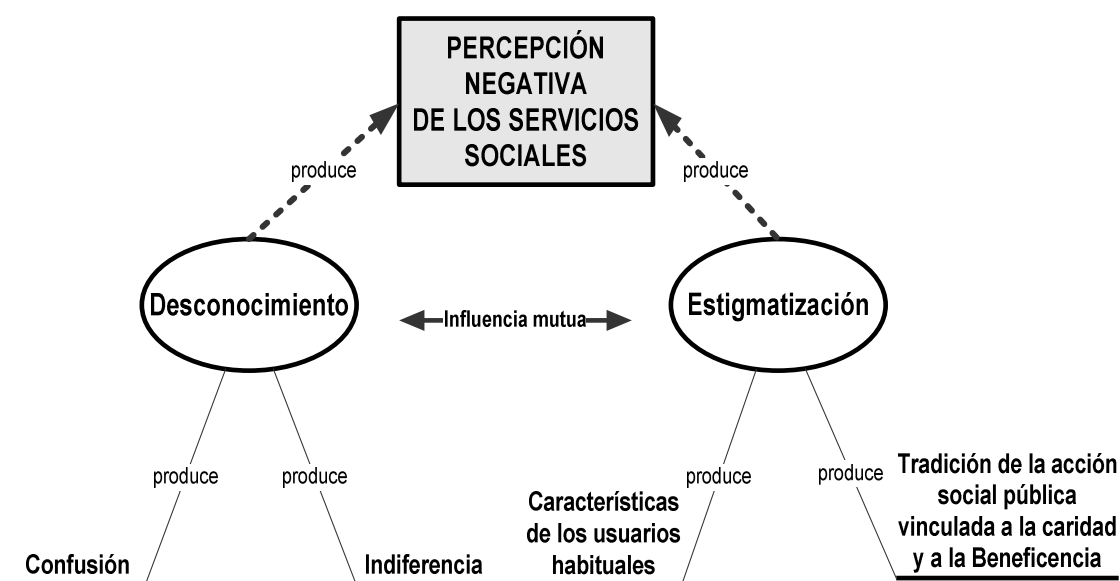


Gráfico n.º 67: Causas de la percepción negativa de los servicios sociales esgrimidas en las entrevistas.
Fuente: Elaboración propia

- Desconocimiento

La característica principal que, junto a la estigmatización, se asocia a la percepción actual que existe en torno a los servicios sociales, es la del desconocimiento. Los informantes consideran que el amplio desconocimiento existente sobre los servicios sociales es uno de los principales factores causantes de una percepción negativa que prevalece principalmente entre ciudadanos que no tienen relación con el sistema. De la misma manera, hay un consenso mayoritario en afirmar que la imagen del sistema y de los propios servicios sociales públicos se modifica positivamente cuando se accede y se participa del mismo.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Los entrevistados coinciden en afirmar que existe un elevado desconocimiento ciudadano de los servicios sociales alrededor de diversos aspectos: su ubicación, su función, su forma de acceder a ellos, su funcionamiento como sistema o los beneficios que aporta a la sociedad.

- (I-02): ... la población en general no los conoce hasta que tiene algún tipo de necesidad. Entonces ya se acerca a ellos, pero a mí me ha pasado, por ejemplo, estar buscando un Centro de Servicios Sociales y preguntarle a la gente por la calle y no saber dónde estaba, y estar ahí mismo, por ejemplo, al lado.
- (P-02): ... no es que el resto de la sociedad no sepa que existen, sino que yo creo que tiene una mala información de lo que son los servicios sociales, de lo que hacen los servicios sociales y realmente de a quiénes se dirigen los servicios sociales. Creo que el problema no es tanto de si son invisibles o no los servicios sociales, sino de qué es lo que la sociedad que no necesita esos servicios sociales y, por tanto, no ha tenido esa necesidad de acudir a ellos, puede pensar que son los servicios sociales. Yo creo que es más bien una deficiente información o una información no exacta de lo que son los servicios sociales, de qué es lo que hacen o a quiénes se dirigen.
- (T-03): La gente no necesita buscar otro tipo de cosas porque ignora también cuáles son los recursos para poderlas conseguir (...). Si necesitan servicios sociales ¿dónde vamos? Si necesito cualquier cosa ¿a quién me dirijo?

Ya hemos hecho referencia a la gran diferencia que existe de conocimiento y valorización que la ciudadanía tiene del sistema público de servicios sociales con respecto a otros sistemas de servicios públicos como el sanitario o el educativo.

- (T-01): ... yo creo que son los grandes desconocidos.
- (C-02): Pero mientras que los niños van al colegio todos los días, mientras que tú vas al ambulatorio una vez cada dos meses por lo menos, porque tienes que ir a por la medicina de tu padre, porque te duele aquí, o porque te has dado de baja por no se qué, pues, sin embargo, a los servicios sociales la gente no va, tienen esa diferencia, claro, porque no es, no es cotidiano.]

Desde esta perspectiva de desconocimiento, se achaca principalmente a los poderes públicos la responsabilidad en que esto sea así:

- (T-04): ... si yo me pongo ahora como ciudadana normal y corriente me llega poca información de los servicios sociales municipales. No sé muy bien, lo sé por otras vías pero si yo no supiera nada, pues tampoco conocería mucho.
- (I-02): Hay servicios sociales de determinados municipios que tienen una cantidad de recursos increíble, y que la gente no te creas que los conoce mucho, y yo creo que es porque no hay un interés tampoco en que se conozca.
- (C-02): ... si no hay una campaña de comunicación diciéndole a la gente lo que tiene, no lo va a usar.

No obstante, se matiza que, más que una falta de voluntad, puede haber más una incapacidad por parte de esos poderes encargados de su prestación para comunicar

4.2. *El proceso de análisis de las entrevistas*

adecuadamente sus servicios, debida precisamente a la propia estructura del sistema que hace que exista tanto una falta de coordinación entre instituciones, como que haya una gran una falta de recursos orientados a la comunicación.

(C-02): Hay un par de estudios, se hicieron un par de estudios muy interesantes, donde se mostraba que la mayoría de los españoles no se habían enterado de lo que era la Ley de Dependencia, y ya llevábamos un mes o seis meses, todos los días en la prensa, ya había conflicto entre unas comunidades y el gobierno, y no se habían enterado. No se habían enterado, no se habían enterado... Así que sí, eso es un problema.

Un factor que aparece señalado como determinante a la hora de influir en el conocimiento que los ciudadanos tienen de los servicios sociales es el del tamaño del municipio.

(I-01): Cuanto más grande es una población (la información se diluye un poco, el nivel de proximidad es fundamental en servicios sociales. Y luego también porque como en servicios sociales intervienen varias Administraciones públicas, todo el tema que es el nivel de comunidad autónoma, por ejemplo, al final al ciudadano le da igual que si eso es de la Comunidad de Madrid o es del ayuntamiento, quiere que le digan cómo puede hacer o a qué servicio puede ir, y a veces los pruritos dentro de una Administración y otra diluyen también los mensajes.

También la propia juventud del sistema influye en el conocimiento ciudadano de los servicios.

(C-02): Tampoco la gente tiene una idea clara de exigencia de a qué tiene derecho (...). Hace poco que, hace muy poco tiempo que se ha empezado a dar ayuda a domicilio, hace muy poco tiempo que...

Una característica especial de este desconocimiento es que hay servicios sociales generales, que están menos dedicados a abordar situaciones menos urgentes, pero que no por ello son menos importantes dentro del sistema, y que se difunden menos que otros.

(C-03): ... hay otro tipo de servicios sociales que son también para personas que tienen necesidades no tan urgentes, que éstos se conocen menos.

Las consecuencias de este desconocimiento se traducen en una menor posibilidad de utilización de los servicios, donde generalmente no se conocen hasta que no se llega a ellos o bien los conocen los "enteraos". Lo que también supone no poder hacer efectivo un derecho ciudadano.

(T-03): Yo más bien tengo la hipótesis de que lo ignoran. Excepto esas franjas que están más acostumbradas a subvenciones públicas y a tipos de recursos públicos prácticamente para todo. Pero el resto yo tengo la idea de que ignoramos el tema.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- (I-02): ... la población en general no los conoce hasta que tiene algún tipo de necesidad.
- (C-02): La gente va a los servicios sociales cuando sabe que hay un servicio que le pueden ofrecer, la gente puede ir a ver qué hay, pero raramente, yo creo que están infrautilizados, los servicios sociales municipales Pero aquí nadie sabe que tiene o mucha gente no sabe que tiene derecho a tener unos servicios sociales decentes, de Primer Mundo.
- (T-01): No sé si va un poco en el carácter español, el rollo de que los servicios sociales es como un poco desprestigio, es como ir al psicólogo, como ir al psiquiatra, como la anilla final cuando ha fallado el paracaídas. Entonces, pero también es por ignorancia (...) luego la gente descubre que no, que es el canal donde se vertebran sus derechos, que ni siquiera saben que tienen.

Por último, este desconocimiento se vincula a la estigmatización que sufren los servicios sociales. El desconocimiento y la estigmatización se influyen y alimentan mutuamente.

- (P-02): ... evidentemente para el que no conozca lo que son los servicios sociales y escuche alguno de los casos que pueden parecer duros, o injustos, influirá en negativo.
- (C-01): ... el desconocimiento de los servicios sociales es tremendo. La pregunta que hago a todos los usuarios es “¿Te da vergüenza acudir al trabajador social?”. Y siempre, siempre, siempre, te tienen que responder que les da un poquito de vergüenza, sino porque van, ¿entiendes?

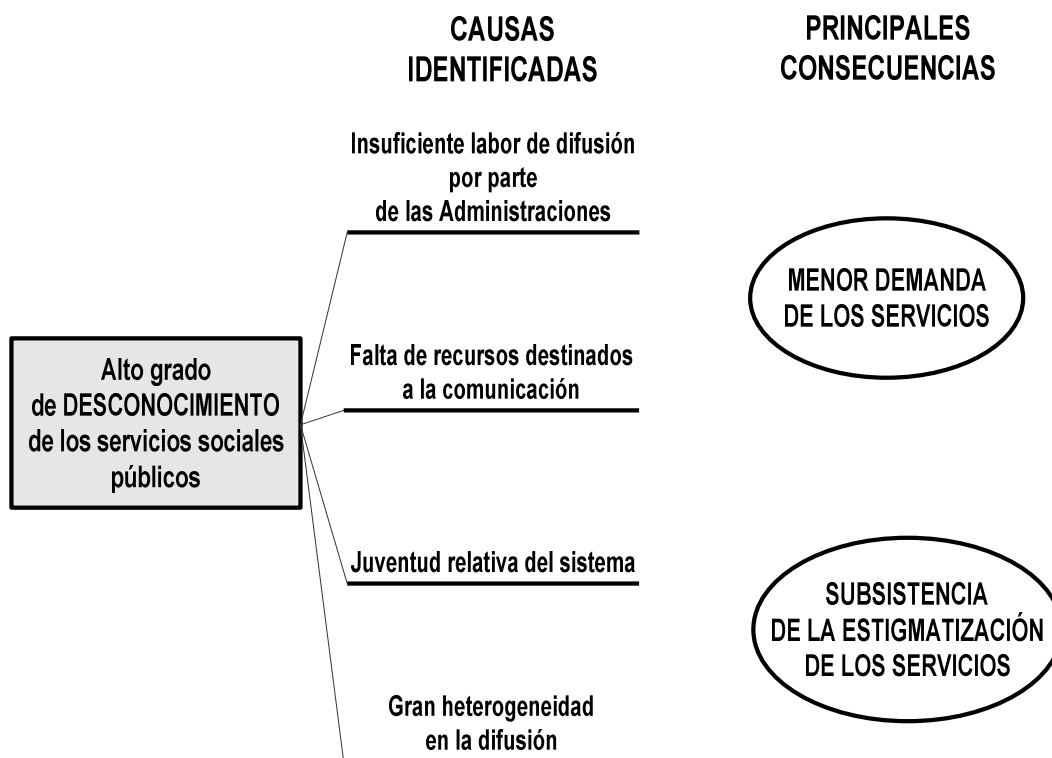


Gráfico n.º 68: Causas y consecuencias principales relativas al grado de desconocimiento de los servicios sociales identificadas en las entrevistas.

Fuente: Elaboración propia.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

- Estigmatización

Los informantes asocian claramente la estigmatización que exista hacia los servicios sociales con la juventud del sistema y debida principalmente a la influencia de la duradera tradición asistencialista que ha dominado a la acción social durante buena parte del siglo XX (con todos los conceptos que a ella se asocian: caridad, beneficencia, limosna...)

Esta influencia hace que en el imaginario colectivo persista una estigmatización hacia la labor que realizan los servicios sociales. Una estigmatización que parece ignorar la idea de universalidad con la que nacieron estos “nuevos servicios sociales” con la llegada de la democracia en España y que consiste básicamente en asociar servicios sociales con grupos de personas desfavorecidas de forma estructural: personas en situación de pobreza, personas marginadas... Esta forma de mirar a los servicios sociales está fuertemente influenciada como decimos por la imagen de la asistencia social del pasado.

(T-01): ... la gente sigue identificando servicios sociales eh... cuando estás fatal, o sea ahí vas ya cuando te van a dar un puchero con comida. Y todavía las personas siguen con el rollo de “asistenta social es la que te va a limpiar a casa unas horas ¿no?” O sea, que la gente sigue teniendo esa imagen. Y luego tiene una historia muy asistencial.

(P-03): ... la gente dice: “¿y servicios sociales qué es?”. “Pues los pobres, los marginados y las ayudas que les dan”. “Mire usted, no, eso no es el sistema de servicios sociales” (...) los ciudadanos tienen una imagen de marginalidad, o sea, de cuatro ayudas que se prestan y como lo hemos dicho anteriormente, y esa es la imagen que reciben...

(T-04): ... la gente que los conoce fuera de los que lo utilizan o tiene noticia lo sigue asimilando para unos servicios para un grupo desfavorecido para personas, o sea, los servicios sociales como si fuera la asistencia social de... que es para personas que necesitan algo, pero como si fuera de un grupo desfavorecido...

(P-01): Todavía existe esa mentalidad un poco asistencialista, fundamentalmente lo que más cuesta trasladar es la universalidad, o sea, los servicios sociales como algo relacionado con la pobreza, con la marginación. Entonces este lastre cuesta de alguna manera superarlo...

(C-01): En servicios sociales, las cargas de las imágenes antiguas no pasan en una generación.

Esta estigmatización, al fuerza de los prejuicios, está igualmente apoyada en el desconocimiento, y se refuerza tanto con la escasa visibilidad que los servicios sociales tienen en la sociedad como con la falta de recursos de que disponen los servicios para llevar a cabo su labor cotidiana, lo que hace que se dirijan habitualmente a los casos más urgentes. Las causas de esta estigmatización también se encuentran señaladas en la imagen que los medios de comunicación construyen alrededor de ellos.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Pero también en la propia acción cotidiana de las Administraciones públicas generadoras de esos servicios.

- (P-03): (El sistema) se sigue enfocando por lo marginal y no por los nuevos valores de convivencia que han dado lugar al nuevo modelo de sociedad (...) hoy por hoy lo que perciben (los ciudadanos) es la limitación que tienen los servicios sociales para intervenir por la falta de medios, más el abandono de la metodología comunitaria, pues entonces se queda en el caso marginal y la ayuda al marginado.
- (T-03): (Los servicios sociales) siguen perpetuando el “victimismo”. Siguen haciendo que la gente con menos recursos ponga siempre la mano pero no se le enseñe a buscarse sus propios recursos, sino depender siempre de una caridad de otros, se perpetua la minoría de edad mental...
- (T-01): ... el problema de los servicios sociales es que muchas veces no piensan en derechos para personas sino que piensan en derechos para problemas...

La consecuencia de esta estigmatización es un alejamiento de los ciudadanos, una perpetuación de actitudes “victimistas” por parte de determinados colectivos y una dificultad para las instituciones a la hora de difundir los servicios sociales.

- (T-01): ... yo lo veo, a la gente le sigue dando vergüenza que se encuentren con un vecino en servicios sociales ¿sabes? Tú vas al médico y te encuentras con un vecino y no pasa nada, o tú vas a la carnicería y te encuentras con una vecina y no pasa nada y la saludas. Pero dos vecinos se encuentran en la sala de espera de servicios sociales y se azoran, o sea, se tiene que poner casi excusas de qué hacen... que hacen ahí. Les parece que es un poco humillante ir allí.
- (T-04): ... el problema está justamente en eso, que si tú no te quieres identificar en la población con algo porque crees que es precisamente para un grupo en el que no querías estar nunca (...) los servicios sociales yo creo que siguen con ese tópico y esa etiqueta de “esto es para cuatro pobrísimos” y tal, y nadie prestaría mucha atención pensando que no es para él. Encima es un grupo con el que nadie quiere identificarse en el sentido de: “ah, pues a mí me ha pasado alguna vez”, que “mejor que no me pase”. Es difícil.

Para algunos de los entrevistados, esta estigmatización es difícil de modificar, y consideran que únicamente a través de una voluntad decidida por parte de la Administración pública, favoreciendo la propia evolución del sistema, puede conseguir transformar y poner en positivo esa imagen negativa en algo positivo. Ello dependerá también de la imagen que de los servicios reflejen los medios de comunicación.

- (C-01): Eso cambia la imagen en la sociedad no en nosotros sino que hoy, cualquier persona de los que hay en este bar, a lo mejor un familiar suyo tiene que ir a los servicios sociales.
- (P-03): ... hay que difundir no sólo los medios que tenemos en los servicios sociales sino la metodología de trabajo, o sea, en trabajo social la metodología que es muy interesante y muy innovadora en la aplicación del bienestar social en las sociedades

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

No obstante, esta imagen ha ido evolucionando en positivo, pero a un ritmo más lento del que han evolucionado los propios servicios sociales.

(P-01): Sí hay una parte de la ciudadanía que entiende los servicios sociales como apoyo a las contingencias especiales, como apoyo a la familia, como apoyo a las personas mayores, a las personas discapacitadas, y el problema de la vejez o de la discapacidad es problema de todas las clases sociales, no tiene nada que ver con la marginación ni con la pobreza. Entonces que sí, que yo creo que se está superando esa barrera, se está superando aunque cuesta.

(T-02): ... un poco se ha desmitificado esta imagen previa, pero todavía sigue dándose la imagen negativa de los servicios sociales.

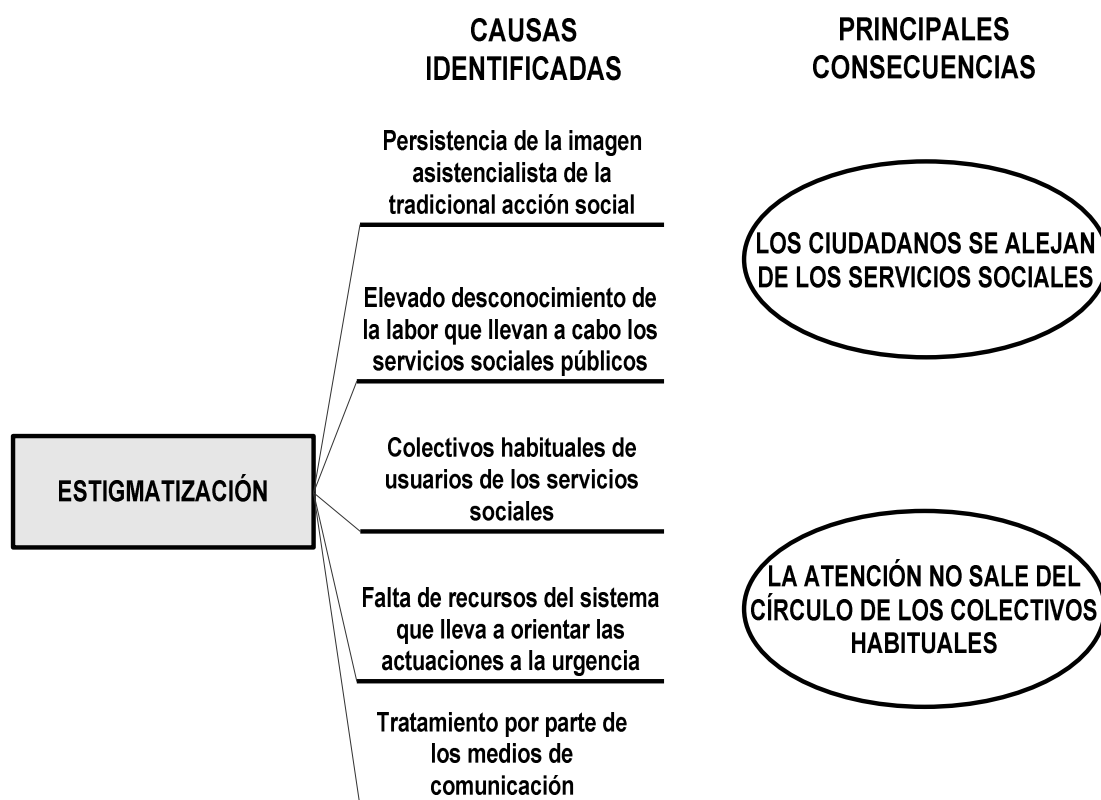


Gráfico n.º 69: Principales causas y consecuencias de la estigmatización de los servicios sociales expresadas en las entrevistas.
Fuente: Elaboración propia.

- **Confusión**

La confusión es, junto con la estigmatización y con el desconocimiento, el tercer concepto que más se asocia por parte de los entrevistados a la percepción actual que tiene la ciudadanía sobre los servicios sociales.

Una confusión que hemos identificado en las entrevistas en torno a tres aspectos: la asociación de los servicios sociales con otros servicios públicos, la falta de

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

coordinación entre las diversas instituciones que intervienen en la prestación de servicios sociales y la confusión propia de una sociedad donde existe una clara saturación de información.

Así, de la entrevistas se extrae el hecho de que, en muchas ocasiones, los servicios sociales se asocian, por ejemplo, con los servicios sanitarios o con otros servicios del sistema de protección social, lo que supone un problema de conceptualización y de terminología confusa de estos servicios desde las propias instituciones (dentro de las mismas Administraciones ha habido una tendencia a sustituir el propio término servicios sociales por nuevas denominaciones como Bienestar Social o Asuntos Sociales. Este hecho se da también en las propias denominaciones de los servicios. Así, los mismos servicios sociales generales tienen otras denominaciones, como hemos venido viendo a lo largo del trabajo: de atención primaria, de base o comunitarios):

- (T-01): ... a los servicios sociales muchas veces se los asocia con intervenciones de emergencia, que la gente piensa muchas veces en los trabajadores sociales pues como los bomberos, como la protección civil, como en la policía, como tal...
- (P-04): En mi pueblo la gente no tiene conciencia de para qué o qué son los servicios sociales. Creen que solamente sirven para ir de excursión o para hacer talleres...
- (C-04): ... todo el mundo seguro que, servicio social, sí, ya, pum, con qué lo asocio, con algo. Pero por ejemplo mucha gente los asocia con la sanidad... Y una cosa yo creo que son los servicios sanitarios y otra los servicios sociales...
- (T-02): ... Es que los servicios sociales se están viendo ahora de una manera... al menos en el Ayuntamiento de Murcia ha ocurrido así, el Ayuntamiento de Murcia, la Concejalía de Asuntos Sociales, hasta la anterior legislatura se llamaba de Bienestar Social, y ahora se ha creado, por un lado, al Concejalía de Servicios Sociales y Sanidad, y por otro se crea la Concejalía de Bienestar Social, Políticas de Igualdad y...no recuerdo ahora todo el nombre. ¿Cómo ha sido esta estructuración? Por un lado se han quedado los servicios sociales, y como servicios sociales se han dedicado a unas cosas, y como Bienestar Social, Participación y Políticas de Igualdad, se ha entendido otra. Los servicios sociales se han vuelto a quedar, junto con Sanidad, en ese otro lugar no tan importante. ¿qué se ha quedado la otra concejalía? centros de mayores, centros de infancia, servicios de atención a la mujer, servicios de víctimas del maltrato, ayudas a domicilio y en general actuaciones similares... Curioso, así que yo creo que los servicios sociales no tienen buena imagen, y de hecho se llega a esos niveles de separar los servicios sociales del bienestar. No lo entiendo.

La saturación de información propia de la sociedad actual es identificada igualmente como un importante factor de confusión:

- (C-02): Estamos en un mundo hipercomunicado pero muy poco informado. Esa es mi teoría. No sé si estoy equivocado. Yo creo que tenemos una "sobreinformación", perdón una "sobrecomunicación", pero muy poca información.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

De cualquier forma, aquí también se vierte la responsabilidad de esta confusión a las propias Administraciones públicas, que de alguna forma, no trasladan adecuadamente a los ciudadanos los servicios que construyen y, además, la propia estructura del sistema contribuye a aumentar esa confusión al intervenir varias Administraciones en la difusión de los servicios sociales a los ciudadanos.

(I-01): ... en servicios sociales intervienen varias Administraciones, todo el tema que es el nivel de comunidad autónoma, por ejemplo, al final al ciudadano le da igual que si eso es de la Comunidad de Madrid o es del Ayuntamiento, quiere que le digan cómo puede hacer o a qué servicio puede ir.

- Indiferencia de la sociedad

Otro de los aspectos al que se ha hecho referencia en las entrevistas de forma reiterada ha sido el de una cierta apatía ciudadana hacia lo que hacen los servicios sociales.

(P-01): Hay una parte de la ciudadanía que creo que es como indiferente a los servicios sociales (...) sin duda alguna, claro, o sea, si no... si hay una parte de la ciudadanía que yo creo que es un poco apática a los servicios sociales, que no tiene una... que no tiene opinión.

Una indiferencia que, según lo que dejan relucir las entrevistas, viene influida por varios factores:

a) El proceso burocrático que lleva consigo el acceso a prestaciones y ayudas de los servicios sociales.

(T-01): ... el proceso es sumamente “desanimante” o “desanimador” o como se diga, muy complejo...

(P-04): Es tal la indiferencia y el desconocimiento que existe en el ciudadano que creo que ni siquiera lo relacionan con el ayuntamiento.

b) La propia estigmatización y el desconocimiento a los que acabamos de hacer referencia.

(P-02): ... parece que la sociedad en general no siente esa necesidad de tener información que demandar o no demanda esa información en la medida en que tampoco se siente como sujeto de esos posibles derechos sociales.

(P-01): ... si hay dificultades en la comunicación, a veces tienen que ver con reparos *a priori* de la propia ciudadanía, reparos a conocerlos, seguramente que por la historia que comentábamos, que afortunadamente yo creo que ya se está deritiendo, y también porque, por ejemplo, dentro del resto de los sistemas del Estado de bienestar, los servicios sociales son los últimos que han llegado, yo insisto en que son muy

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

jóvenes y, por lo tanto, son muy vulnerables, son los servicios seguramente más débiles, y por esto también tienen que tener connotaciones específicas en relación a su contenido y a cómo son y también porque el resto de los sistemas llevan años ya y prácticamente se comunican solos y los servicios sociales no.

(T-03): ... me da igual si los comunican, no estoy en la franja de población que ellos contemplan, no tengo derecho a ningún servicio social. No estoy en esa franja de población “anormal”. Estoy en esa franja que se lo tiene que resolver como buenamente pueda. Me da igual lo que comuniquen porque a mí no van a llegar. Porque los servicios sociales son para pobres, y nada más.

c) La falta de adaptación del propio sistema a lo que algunos de los informantes han denominado como “nuevos valores sociales”.

(P-03): ... lo que pasa es que se siguen enfocando por lo marginal y no por los nuevos valores de convivencia que han dado lugar al nuevo modelo de sociedad.

(C-04): Vivimos en el tiempo de la propiedad privada, el individualismo, etc., donde imperan una serie de valores mediante los que es difícil potenciar la solidaridad.

Así pues, combatir esa indiferencia hacia estos servicios sigue viéndose, por parte de algunos de los informantes, como un hecho a superar por las propias Administraciones públicas.

(P-02): ... a lo mejor efectivamente pues no se están comunicando bien para que la gente diga. “ah, que bien, hay una ayuda y me interesa conocerla por si acaso tengo un vecino o un amigo o conozco alguien, sé lo que tengo que hacer”. O sea, yo creo que ese es uno de los problemas.

(C-04): ... yo creo que hay que trabajar algunos discursos que tal vez habría que pensar qué modelos de discursos para que se motive a la gente a seguirlos de alguna forma. Como todo discurso institucional muchas veces, o discurso que procede de los ministerios o discurso que procede de las entidades públicas, bueno, la gente a veces lo recibe y se recibe mucha información y yo diría que el sentimiento es mínimo porque, bueno, no motiva.

- Características de los usuarios habituales

La existencia de algunos rasgos habituales en determinados colectivos de usuarios habituales de los servicios sociales (tales como la discapacidad, la diferencia cultural, la diferencia económica, etc.) aparece señalada como una de las causas que más influyen en la construcción de una percepción negativa de los servicios sociales por parte de los ciudadanos.

Así mismo, y debido también a esas particularidades propias, determinados usuarios habituales de los servicios sociales parecen estar excluidos frecuentemente del proceso comunicativo. Esta parece ser una problemática propia de la difusión de los

4.2. *El proceso de análisis de las entrevistas*

servicios sociales. Un ejemplo claro de esta cuestión es la del acceso a Internet de determinados grupos, pero no es la única.

(C-02): ... si tú eres pobre de solemnidad y estás viviendo en un barrio marginal y no lees nunca el periódico y ves la televisión nada más que la telebasura y tal, pues tú no te vas a enterar nunca si no te lo dicen... yo creo que eso es manifiestamente mejorable...

(T-02): ... una de las barreras que yo me encuentro, por ejemplo, en exclusión: algunas personas difícilmente accederán alguna vez a Internet. Pero otro tipo de colectivos, por ejemplo discapacitados, sí podrían hacerlo. Ya hubo un momento ahí, cuando la cita previa pasó a ser telefónica, hubo un momento de adaptación que fue complicado, había gente con dificultad.

Parece existir también otro tipo de usuarios que siempre están atentos a las diferentes ayudas y programas que se ofertan. Como les llaman algunos de los informantes, “los enterados”. En definitiva, parece que la gente que tiene menos dificultades en acceder a la información que se produce desde los servicios sociales (y, por tanto, la más informada) no siempre coincide con la que más los necesita.

(C-02): El problema es cuando se hace al revés, cuando no se hacen campañas específicas para los colectivos específicos y se hacen generales entonces es ahí donde vienen los abusos y donde vienen los vacíos, cuando no se usa el presupuesto o lo utilizan nada más los enterados y los listos (...). Porque al final la gente que está más informada no siempre es la gente que más lo necesita.

Igualmente, hay determinadas barreras que afectan a diversos colectivos y no a otros. Hemos hablado del ejemplo de Internet, que es un ejemplo de barrera tecnológica. Pero también hay otras barreras: alfabetización, idiomas diversos. Una señal que fortalece la idea de que, en la difusión de los servicios sociales, es necesario diversificar los medios utilizados para la difusión.

B.2.2. Barreras localizadas en la acción comunicativa de las Administraciones públicas

Las Administraciones públicas son las depositarias de la responsabilidad principal de la difusión de los servicios sociales cuya prestación tienen determinada por la legislación. Desde de la perspectiva de la propia acción comunicativa que las instituciones públicas llevan a cabo, en las entrevistas se señalan diversas cuestiones que suponen obstáculos para la difusión de los servicios sociales.

Así, hemos identificado y agrupado los siguientes temas en torno a las cuestiones referidas al QUÉ se comunica, A QUIÉN se comunica, CÓMO se comunica y CON QUÉ se cuenta para comunicar:

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Barreras identificadas en las entrevistas relativas a la acción comunicativa desde las Administraciones públicas	
<i>Qué se comunica</i>	<i>A quién se comunica</i>
<p><i>* Noción confusa y terminología heterogénea de los servicios sociales</i></p> <p><i>* Discursos, contenidos, imágenes y mensajes no adaptados a las características de los usuarios ni a la realidad de los servicios.</i></p>	<p><i>* Falta de concreción en cuanto a los destinatarios de la difusión por parte de las instituciones y difusión muy focalizada en colectivos determinados.</i></p>
<i>Cómo se comunica (de qué forma y con qué recursos se cuenta)</i>	
<p><i>* Inconstancia en la difusión que se lanza hacia los ciudadanos</i></p> <p><i>* Desequilibrio en la comunicación de algunos servicios frente a otros.</i></p> <p><i>* Descoordinación entre entidades y entre los mismos servicios de las propias Administraciones</i></p> <p><i>* Excesiva burocracia</i></p> <p><i>* Escasa visibilidad de las acciones comunicativas entra la ciudadanía</i></p> <p><i>* Falta de formación en comunicación por parte de los responsables de la difusión</i></p> <p><i>* Uso de métodos de comunicación anticuados</i></p> <p><i>* Falta de voluntad por parte de las Administraciones de difundir los servicios sociales/precaución</i></p> <p><i>* Escasez de recursos destinados a la difusión</i></p>	

Tabla n.º 54: Barreras identificadas en las entrevistas relativas a la acción comunicativa desde las Administraciones públicas.
Fuente: Elaboración propia.

• QUÉ se comunica

➤ *Noción confusa y terminología heterogénea de los servicios sociales*

El concepto al que se refiere la expresión *servicios sociales* es complejo y amplio, ya que abarca una tipología muy variada de prestaciones e intervenciones, un amplio abanico de servicios. Además, en los discursos políticos y mediáticos suele emplearse la acepción para referirse a otros sistemas de protección social, como la educación, la sanidad, los servicios de empleo... Esta complejidad, en cuanto a la idea de lo que son los servicios sociales, se apunta como una de las principales problemáticas para su difusión.

A esta confusión ha podido contribuir el hecho de que muchas de las instituciones concernidas, según ha evolucionado la prestación de los servicios sociales en la etapa democrática, parezcan haber evitado o transformado la propia expresión de su trabajo cotidiano, introduciendo nuevas denominaciones que por un lado pueden contribuir a modificar la imagen estereotipada que sufren estos servicios, pero por otro no hacen sino añadir más confusión a la denominación genérica de la intervención social.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

(I-01): ... la denominación servicios sociales tenía un matiz segregador, un matiz peyorativo, un matiz que sólo daba a aquellos que les pasaban cosas desgraciadas, y han empezado a cambiar la denominación de las concejalías y los han empezado a llamar concejalía de atención al ciudadano o concejalía de promoción del bienestar del ciudadano. Si miras en la misma Comunidad de Madrid hay varios ayuntamientos que han hecho ese cambio y yo creo, yo sí me he peleado con el Ayuntamiento de Getafe, por ejemplo, que ese es el que lo recuerdo ahora, de decir: ¿Por qué cuando empiezan a ser conocidos los servicios sociales los mismos servicios sociales cambian el nombre?, Porque piensan que es más digno darle una denominación de atención al ciudadano que servicios sociales, llamémosle a las cosas por su nombre, atención al ciudadano también es el sistema sanitario. Eso son disquisiciones (...). Tú míralo en evolución histórica, si lo puedes rastrear es cuando empiezan a cambiarse, cómo se llaman en una legislatura, cómo se llaman en la siguiente y verás dónde se producen los cambios y a qué cambian, porque hacer, hacen lo mismo.

(P-02): A lo mejor hay que cambiarle el nombre y ya no llamarle “servicios sociales”.

La propia indefinición del término genérico *servicios sociales* dificulta su comprensión y también su difusión.

(I-02): ... se entiende como algo para solucionar problemas sociales concretos, no como un servicio a la ciudadanía...

(T-03): Antes de hablar de comunicar, hablaría de qué son los servicios sociales, no es que sea fácil ni difícil, es algo que está en función de lo que tú creas que son los servicios sociales. Si yo tuviera que comunicar algo, lo primero que me plantearía es el qué tengo que comunicar.

La principal consecuencia de esta indefinición es, como decíamos, la confusión.

(P-02): ... todos esos proyectos los estamos haciendo los servicios sociales, y seguramente la gente si ve la noticia o ve la información y no la lee con profundidad pensará que es empleo, que es educación, o que es un proyecto de (...). Yo creo que es más bien una deficiente información o una información no exacta de lo que son los servicios sociales, de qué es lo que hacen o a quiénes se dirigen.

(C-02): Tampoco la gente tiene una idea clara de exigencia de a qué tiene derecho.

➤ *Discursos, contenidos y mensajes*

La elaboración de los mensajes que desde las Administraciones públicas se dirigen a la ciudadanía en cuanto a sus lenguajes, discursos e imágenes ha sido señalada por los expertos como un elemento que en ocasiones suele obstaculizar el proceso de comunicación.

En cuanto a los lenguajes utilizados, se habla de la necesidad de adaptar los lenguajes en los que se construyen esos discursos a las características específicas de los destinatarios de la comunicación.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- (P-01): ... a veces el lenguaje tiene que ver con el colectivo al que tú te diriges (...) en otras etapas teníamos complejos, yo creo, pudor, y lo hacíamos entonces magnificando con eufemismos nuestra tarea y con un lenguaje muy técnico que no nos entendía nadie...]
- (T-02): Habría que utilizar otro tipo de lenguaje, yo creo que se utiliza un lenguaje demasiado técnico, y al final yo creo que la imagen que se llevan los demás de los servicios sociales a mi me parece más a veces una información para técnicos que para las personas que los van a utilizar, y de hecho en alguna ocasión ha pasado (...) No tiene que dar miedo comunicar los servicios sociales en el lenguaje de las personas a las que van dirigidos, aunque no sea un lenguaje técnico. Yo pienso que eso es muy importante. Hay que utilizar el lenguaje que está en la calle, es que sino, no puedes comunicar bien. Si la forma de comunicar de unos y otros son diferentes...hay que conocer los distintos registros, desde mi punto de vista. No tienes que reproducirlos literalmente. Pero sí cambian las palabras que van a proporcionar un mejor acceso a las personas. Lo veo por ejemplo cuando se emitían folletos para inmigrantes y se emitían sólo en castellano. Y ahora no, ahora por fin nos hemos dado cuenta de que hay población que habla otros idiomas y en los cuales tenemos que poner también esa información. Esto es relativamente joven, también. También viene mucha gente que ni siquiera sabe leer ni escribir. Sería conveniente utilizar más este tipo de lenguaje adaptado (...) otra cosa es la forma en la que te diriges a la gente, en qué lenguaje te quieres dirigir.
- (C-04): ... la sensación que tengo es que lo que llega a veces no conecta bien lo que es emisión con recepción, lo que se dice. Si van a unos colectivos concretos, esos colectivos concretos tienen unos códigos de interpretación de los mensajes que a veces no es el código que se está codificando con los mensajes enviados. O sea yo creo que hay un problema de lenguajes (...) muchas veces, eso se ha hecho algún trabajo, alguno aquí, por ejemplo en el Ayuntamiento de Barcelona, de intento de dirigirse a esa ciudadanía diversa en diferentes lenguas y a partir de ahí pues bueno, ya es un mayor acercamiento, que no sólo en castellano y no sólo desde el modelo tradicional de información. Entonces yo creo que va un poco por ahí, o sea mensajes, adecuación de los mensajes, lenguajes, no se tiene muy en cuenta lo que es la recepción de esos mensajes.
- (C-03): Cuando se cuentan las cosas normalmente se cuentan demasiado técnicamente, esforzándonos para que la gente no entienda y poco.

Con respecto al tipo de discurso, surge la cuestión de crear discursos motivadores, alejados de discursos anticuados, y que tengan un efecto real en el destinatario de los mensajes, para lo que se hace necesario evaluar la respuesta del público a esos mensajes.

- (C-04): ... este tipo de discursos son muy "así", muy folclóricos, que no motivan en nada...

Además se recalca la necesidad de construir discursos en positivo, ya que la pena o la lástima se consideran que tienen connotaciones que no son deseables. También hacerlo desde el plano de la cercanía, de la cotidianeidad, del contacto, reduciendo el nivel de institucionalidad y aumentando su perfil pedagógico.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

- (C-01): Primero, ser constante, segundo, buscar siempre lo positivo del centro, no lo negativo y tercero, trabajar mucho la vida cotidiana.
- (T-01): ... a veces (los servicios sociales) no se expresan como algo positivo, no como una oportunidad sino como un salvavidas... (...) No existen mensajes a nivel pedagogía pública ¿no? No existen.
- (P-02): ... la dificultad de los servicios sociales es como en casi todos el transmitir con la suficiente claridad, cercanía como para que realmente a la gente le llegue, quedarnos en un lenguaje técnico que sea complicado. Yo creo que el problema de la comunicación es buscar la cercanía y el contacto con la gente a través de un mensaje que todo el mundo pueda entender, el que lo necesite y el que no, pero que sepa lo que está haciendo en este caso la Comunidad de Madrid por los madrileños en un área tan importante como pueden ser los servicios sociales, creo que es un esfuerzo que lo estamos haciendo.

Respecto a los contenidos, ya se ha hecho referencia a la idea de difundir la metodología de la intervención social comunitaria, ausente en los contenidos habituales pero de una gran importancia para comprender mejor la función de los servicios sociales en la sociedad. Resaltar el aspecto comunitario de la intervención social y la corresponsabilidad social en los problemas comunes (asociacionismo, voluntariado, foros, etc.).

Por último, se habla de cuidar también las imágenes que se utilizan en los mensajes que se lanzan hacia la ciudadanía para hacerlas más cercanas y motivadoras.

- (C-03): Las ilustraciones son de pena, son de pena, o ponen unos dibujos que dices: "Dios mío, pero ¡qué desastre!", por demasiado infantiles o demasiado tremebundos; o ponen edificios en los cuales hay portales de gente que no entra nadie en ningún sitio, los edificios vacíos. ¿Pero es que no se ve?

Para todo ello, es necesario que quienes se encargan de crear esos mensajes adquieran o posean una formación adecuada en comunicación, aprendan a crear ese tipo de discursos innovadores.

- (C-04): ... también es educar, si hay un tema clave es educar a las Administraciones públicas, educar a los responsables políticos que están detrás, a los funcionarios que trabajan en esto y son los que distribuyen el dinero también y educarlos para ver lo importante que es disponer de todo esto tipo de... pues tanto de los diseños de los lenguajes como comunicación...

- A QUIÉN se comunica

- *Falta de concreción en cuanto a los destinatarios/Difusión focalizada*

La necesidad de determinar con claridad a quiénes deben dirigirse las acciones de difusión de los servicios sociales se identifica como otro importante obstáculo importante. De las entrevistas se traduce una ausencia importante de información básica sobre servicios sociales destinada a toda la ciudadanía y no a colectivos determinados, una ausencia que, se presume, hay que superar.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

(P-02): ... no es que el resto de la sociedad no sepa que existe, sino que yo creo que tiene una mala información de lo que son los servicios sociales, de lo que hacen los servicios sociales y realmente de a quiénes se dirigen los servicios sociales.

(T-04): O te crees que no vas a estar o te crees que no eres destinatario.

(I-02): ... la población en general no los conoce hasta que tiene algún tipo de necesidad.

Sin embargo la actual configuración del sistema hace que, exceptuando las prestaciones de carácter universal que determina la denominada Ley de Dependencia, en el resto de servicios únicamente se pueda atender hasta un cierto tope de ciudadanos. Esto lleva a pensar que si el sistema no profundiza en la universalización difícilmente podrá superarse la vocación actual de la comunicación, más dirigida a sectores específicos.

Determinar con claridad quiénes son los destinatarios concretos de la difusión es un objetivo necesario para evitar la ineficacia en la comunicación.

(T-02): Si yo lo que pretendo es hacer un servicio para que la gente se entere, la gente de la calle, los ciudadanos, que son quienes los van a utilizar, y lo dirigimos a los técnicos, pues me he gastado un dinero que sí, que está muy bien, pero el objetivo que era el ciudadano, no se ha cumplido, no se ha conseguido...

Así, se habla de la necesidad de especificar, detallar con más claridad el quiénes son los destinatarios de las distintas acciones y ampliar al conjunto de la ciudadanía los mensajes y las acciones que parten desde los servicios sociales (o al menos dedicar una parte de esas acciones al conjunto de los ciudadanos y no únicamente a los colectivos más habituales).

- CÓMO se comunica

- *Escasa visibilidad de las acciones comunicativas*

Los servicios sociales ya han dejado de ser invisibles entre la sociedad según algunos de los expertos entrevistados. Sin embargo, la visibilidad de estos servicios entre la sociedad sigue siendo escasa y, para la mayoría, una asignatura pendiente de las Administraciones públicas encargadas de su prestación.

La visibilidad de los servicios sociales entre los ciudadanos ha sido una preocupación constante de los responsables de dichos servicios desde la el nacimiento del sistema con la llegada de la democracia en España.

(I-01): ... son más visibles desde que sobre todo en la Administración local, desde los ayuntamientos democráticos, hasta el año 82, (parece muy lejos pero no es tan lejos), se empiezan a instalar los primeros servicios sociales dirigidos a toda la población y tarda yo creo que por lo menos quince años en hacerse

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

permeable y en hacerse evidente. Yo creo que ha habido un tiempo de bonanza económica en donde ha empezado a acudir un tipo de población no vinculada estrictamente al hecho de ser una población vulnerable, que pensaba que podía acceder a los servicios sociales.

(P-01): ... el sistema de servicios sociales empieza a visibilizarse ahora.

(C-01): ... ya no somos tan invisibles.

Los expertos consideran que son más visibles en determinados espectros de la población, aquella que más los suele necesitar, pero que pasan más desapercibidos entre el gran público. También sucede que esa visibilidad depende de otras circunstancias tales como el tipo de servicio y o el tamaño de población).

(T-03): No, no son invisibles. Son visibles pero están destinados a una parte de la población muy concreta...

(I-01): En mi biografía he pasado de que no había servicios sociales a que hay servicios sociales con visibilidad en la población. Yo creo que depende muchísimo también de qué tipo de servicios y en qué tipo de población, porque no es lo mismo una ciudad pequeña o un municipio en donde digamos la comunicación informal, sin grandes comunicaciones de programas o de planes de comunicación se da la comunicación y hay el boca a boca que funciona...

(I-02): ... están bastante invisibilizados y que la población en general no los conoce hasta que tiene algún tipo de necesidad.

(P-02): ... el problema no es tanto de si son invisibles o no los servicios sociales, sino de qué es lo que la sociedad que no necesita esos servicios sociales y, por tanto, no ha tenido esa necesidad de acudir a ellos, puede pensar que son los servicios sociales (...). Son servicios invisibles para quien no los necesita y para quien los está utilizando no, sin duda.

Sin embargo, el sistema de servicios sociales es aún un sistema joven y la imagen del asistencialismo pasado sigue muy arraigada en la sociedad, no únicamente en los ciudadanos, sino también para las propias Administraciones públicas. Además, en muchos casos las intervenciones que se llevan a cabo con más éxito desde los servicios sociales públicos tienen la característica de pasar desapercibidas.

(P-01): ... este lastre cuesta de alguna manera superarlo.

(T-01): ... las intervenciones sociales que son invisibles, pero que son más valiosas, yo creo que son las de fondo, ¿sabes? (...) si de repente cierras el parque de bomberos de una ciudad, pues el primer incendio canta que no veas, pero claro, si tú de repente quitas un centro de atención a inmigrantes, un servicio jurídico de no sé qué, o cierras una escuela de convivencia, o de repente cierras una asociación de no sé qué, claro en ese momento no se nota...

Para estos expertos, no es sino a través de la propia evolución del sistema cuando los servicios sociales se visibilizarán de manera más intensa. Un ejemplo de ello ha sido la implantación de la denominada Ley de Dependencia, que ha dotado de una gran visibilidad a determinados servicios vinculados con los servicios sociales.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- (P-01): No son invisibles, ya tienen una red que los identifica: centros de servicios sociales, centros de día, centros de alojamiento, ocupacionales, residencias, etc., pero sí pueden estar mal visibilizados, o poco visibilizados porque siguen pesando los siglos de atención benéfica, la idea de asociar el sector únicamente con pobreza y marginación/en la medida que la implantación de las políticas sociales avanza, y ya se puede visualizar, en alguna medida, una red de atenciones y equipamientos, la comunicación se facilita...
- (I-01): ... creo que el tema de la visibilidad de los servicios sociales, ahora hay mucha gente que sabe que hay unos servicios sociales, que hay unos centros de servicios sociales, sabe con el tema de la Ley de Discapacidad, con la Ley de Dependencia... Esta ley se ha publicitado por todas partes.

Sin embargo, otros expertos consideran que la visibilidad podría y debería ser mayor de la que goza en la actualidad.

- (C-04): Pero no, no llega, no, como que no se ve, no es transparente ese tipo de información, yo creo que se tiene que trabajar más...
- (I-02): Están bastante invisibilizados...
- (C-03): A ver, primero, servicios sociales no son unos servicios invisibles, yo creo que los ciudadanos los conocen bastante o mucho y los valoran incluso bastante o mucho. Lo segundo, que también te tendría que decir es que yo creo que los servicios sociales, la Administración pública, debería hacer un esfuerzo para que se conocieran de otra manera (...) Creo que los ayuntamientos sobre todo y también el Estado, las comunidades autónomas, pero sobre todo el ayuntamiento, deberían hacer un esfuerzo mucho más grande para contar por qué invierten y por qué son importantes los servicios sociales en una ciudad, una sociedad. Y esto no lo hacen.

Muchas veces, las actividades de difusión de los servicios sociales no salen de los círculos que les son propios.

- (T-01): ... todo el tema este de jornadas: Jornadas de la Discapacidad, Jornadas de la Inmigración, Jornada de no se qué. Pues al final, las Jornadas de la Discapacidad es que las asociaciones de discapacitados van ahí a hablar un poco de "sus cositas", no acaban de salir al espacio público ¿sabes? (...) Dices "Bueno, está muy bien, pero de todo eso ¿qué le llega a la población?" Que es todo el rato como "pescar en pecera".

Además, los servicios sociales no parecen ser, *a priori*, los servicios más rentables a nivel de réditos electorales.

- (T-01): Lo que pasa que los servicios sociales es una cosa un poco... no luce mucho la verdad. No es una cosa que luzca mucho...

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

➤ *Precaución/falta de voluntad ante el aumento de la demanda*

Se ha identificado en las entrevistas una concepción de falta de voluntad por parte de los ayuntamientos y las instituciones públicas en general a la hora de difundir sus servicios sociales entre los ciudadanos.

- (C-03): ... los servicios sociales son conocidos a pesar de la propia de la Administración que hace muy poco esfuerzo para contarlos.
- (P-02): ... no existe por un lado el interés en comunicar fuera de los que tenemos la responsabilidad directa en hacerlo, que lo hacemos con todo empeño. Y parece que la sociedad en general no siente esa necesidad de tener información que demandar o no demanda esa información en la medida en que tampoco se siente como sujeto de esos posibles derechos sociales.
- (I-02): ... creo que es porque no hay un interés tampoco en que se conozca.
- (C-02): ... se hace poco, que se hace muy poco, en general, puede haber alguna excepción, pero en general yo creo que se hace muy poco, muy poco, muy poco... Gastan muy poco dinero en eso, no les interesa.]

Esta falta de voluntad parece sustentarse en un cierto pudor, cautela, miedo. Miedo a informar tanto por un temor a un desbordamiento en la atención, como por el hecho de poder provocar reacciones indeseadas entre la ciudadanía.

- (T-02): Creo que la responsabilidad es de los servicios sociales, de los técnicos de servicios sociales y de los que diseñan, y que no deberían tener ningún pudor...
- (P-03): En la capacidad del sistema para darse a conocer a los medios de comunicación, a la sociedad pues también existe un déficit, que es el déficit de considerar que como no hay medios, que como no hay, mejor hacer lo que uno puede y no difundir mucho porque la demanda vendría enorme y no había capacidad de atención ni de asistencia. Entonces lo que hagamos hagámoslo bien, hagámoslo a nivel de los medios que tenemos y no generemos más expectativa ni más demanda porque no seríamos capaces de abordarla.
- (C-02): Son tantas las necesidades y son tantos los años sin servicios sociales que cuanto la gente se entera de que tienen derecho a algo se tiran como locos y los servicios sociales al final tienen que multiplicar el presupuesto por 4 y sino te va en perjuicio de tu propia imagen. Entonces no juegan con fuego, no juegan con fuego...
- (C-03): Pero los municipios no cuentan, no cuentan lo que hacen al conjunto de los ciudadanos. Y cuando no se comparten los temas sociales con el conjunto de los ciudadanos diciendo el porqué, pues hay gente que puede pensar o que piensa que se gasta dinero en temas que no son de estricta incumbencia. Y eso está fatal.
- (I-02): (Ha habido) planes locales de inmigración que hemos hecho que o se han guardado en un cajón o se han aprobado en un pleno y no ha salido en ningún periódico, porque la gente en seguida empieza a decir, no te digo la gente en general, sino que empieza a haber voces críticas de que “todo es para los inmigrantes”, por ejemplo, o que sí este tipo de cosas.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

También se apunta a una precaución por parte de los políticos debido a un interés político.

- (T-03): En política hay mucho secreto todavía. Muchas cosas que no se dicen por si acaso se creen que pensamos tal, que decimos cual...
- (I-02): ... hay cosas que hacen porque las tienen que hacer pero no les interesa difundirlas, por ejemplo, todos los temas que tienen en relación con la inmigración se hacen cosas y los propios políticos no las difunden.

Precaución que se identifica también ante el hecho de liderar algo que no se va a poder gestionar adecuadamente, lo que se traduce en un vacío, una falta de referencias para el ciudadano.

- (T-03): Si necesito cualquier cosa ¿a quién me dirijo? ¿A nadie? (...) Me parece totalmente injusto que envejezcan tus padres y que nadie te pueda informar de qué puedes hacer, qué tipo de residencias hay, no te informan, porque "como te pasas de renta, infórmate como puedas".

Por último, parece que una falta de presupuesto en los servicios sociales se traduce normalmente en una equivalente falta de inversión en la difusión de esos servicios, como vamos a ver seguidamente.

➤ *Escasez de recursos destinados a la comunicación*

La situación general de insuficiencia de recursos económicos que parece sufrir el sistema es una de las circunstancias que, a su vez, más afectan a la difusión de estos servicios.

A partir de esta situación, los ayuntamientos se deben dedicar a la urgencia, y las acciones destinadas a la comunicación necesitan de recursos que no existen o que son insuficientes.

- (P-01): Seguramente hay diversas carencias que inciden en que la comunicación a la ciudadanía llegue con dificultad, no sea todo lo buena, pero una sustancial es la de que profesionales de la comunicación se dejen seducir por los servicios sociales y seguramente otro factor puede ser el económico, problemas presupuestario.
- (C-02): ... hablo de una campaña en que se gasten el dinero...
- (T-01): Aquí no dedican ni esfuerzo ni personal ni inversión ni nada y eso me parece un error tremendo.

Así, esta falta de recursos afecta a la propia imagen de los servicios, contribuyendo a perpetuar la percepción negativa de los servicios entre los ciudadanos.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

(C-01): Nos faltan sillas en admisión, en el despacho de la sala de espera. Esa es la imagen de los servicios sociales, por más campañas que haya...

Y esa carencia impide además poder desarrollar correctamente actividades propias del *marketing* y de la comunicación.

(C-04): Claro, que todo eso tiene unos costes y claro, pues estaría bien el *marketing* pero imagínate el coste que le puede suponer a un ayuntamiento el que ahí haya todo un equipo detrás resolviendo esos temas, si ya tiene dificultades para cubrir lo que es cotidiano, y además tiene que dar servicios, pues yo creo que hay el problema económico fuerte. Y si además estamos en crisis pues imagínate y no tienen dinero, si están haciendo las mil y una para conseguir cubrir los presupuestos.

➤ *Uso de métodos de comunicación anticuados*

Uno de los puntos que parecen ser fuente de problemas en la difusión es la utilización de una metodología de comunicación que no se ha adaptado a las características de la sociedad actual y que, por tanto, necesita de una innovación.

Los servicios sociales siguen utilizando modelos y herramientas de comunicación que ya no son capaces de suscitar interés, aunque gasten mucho dinero.

(C-04): ... que ese modelo yo creo que es muy anticuado y yo qué sé, bueno, en principio está bien, es un signo de identificación y de identidad incluso porque mira, es aquello de decir “mira, aquí en el pueblo, qué bien, todos estamos contentos”. Pero yo creo que hay que ir un poco más allá, o sea yo creo que yo soy defensor ahí de que además de esa estrategia buena, comunicativa, informativa, que incluso pues la gente diga mira qué bien, se identifique con ella, yo creo que todos esos modelos, incluso aunque fueran con *marketing* de por medio, debe suscitar bastante la crítica (...) siguen existiendo modelos de información que suscitan poca respuesta o poco interés, pues por mucho dinero que se gasten en informar, pues tampoco va a servir para nada.

(T-01): ... en servicios sociales, por ejemplo, se siguen con cosas tan antiguas, tan arcaicas y tan edificadas como los folletos. O sea, los folletos son una cosa que no se lee nadie, que se caducan antes de que estén impresos, que... ¿sabes? Yo siempre lo digo, los folletos es “pescar en pecera”.

La innovación en la difusión de los servicios pasa por adoptar un nuevo enfoque comunicativo. Un enfoque que se adapte a los nuevos valores de la sociedad, que se apoye en los medios de comunicación y en el que se incluya como contenido la metodología de la intervención comunitaria.

(T-02): Se tiene que perder el pudor, lo que pasa es que no queda muy bonito, es cierto, pero bueno, se puede ser imaginativo, y se pueden hacer cosas en ese sentido. Pero sí, yo todos los días lo veo en la comunicación, hay cosas que tienen que cambiar.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- (C-04): ... hay que innovar...Lo más habitual es que se utilicen modelos que siguen el modelo clásico de poner lo típico y a partir de ahí ya está informando justo y bueno, pues no hay más comunicación que esa.
- (P-03): Creo que el cambio de imagen dependerá de los medios de comunicación (...) la metodología de intervención se desconoce bastante.

Nuevas tecnologías, estrategias de comunicación, replanteamiento de objetivos, *marketing*... Uno de los aspectos que los expertos en comunicación proponen para instalarse en un nuevo modelo de comunicación es el de la introducción de la metodología del *marketing* de servicios públicos en los servicios sociales, debido a que es una metodología que se adapta muy bien a la nueva administración relacional que pone al ciudadano en el centro de la toma de decisiones.

- (C-03): ... creo que el sistema que tenemos para montar los servicios sociales funcionaba muy bien y ha funcionado muy bien cuando tenías grupos de población bastante conocidos, bastante controlados, pero recibiendo las necesidades sociales deberíamos hacer una reinversión de los métodos en los cuales estamos trabajando en servicios sociales dentro de los propios áreas de servicios sociales para introducir algunos cambios (...) todavía en los municipios españoles el ciudadano no es el centro de todas las decisiones y ésta es la clave del *marketing*.

➤ *Falta de formación en materia de comunicación por parte de los responsables de la difusión*

La escasa formación en materia de comunicación por parte de quienes se encargan de la difusión de los servicios sociales aparece señalada por los expertos (principalmente por los propios comunicadores, pero también por los políticos) como una de las circunstancias que contribuyen a obstaculizar el proceso de difusión de los servicios entre la ciudadanía.

- (C-04): ... yo creo que es una sociedad cada vez más comunicativa, bueno, más necesitada de comunicación, o sea muy conectada con la comunicación. Pero también, y de hecho las nuevas generaciones pues ya están ahí mucho más vinculada a los medios. Pero bueno que aún así hay muchísimo que trabajar en esa línea, muchísimo.
- (C-01): ... no hemos tenido una formación adecuada. También, hay que reconocerlo, porque es un área menos valorada que otras en el ayuntamiento y no viene quien se siente un poco importante en el ayuntamiento porque sabe y si le mandan a acción social lo considera un castigo y cosas así. Se valoran más las áreas de urbanismo, cultura, lo que sea.
- (P-02): ... hacemos todo lo posible por comunicar pero que necesitamos también el incorporar técnicas de comunicación en nuestros procesos de comunicación, sobre todo los externos.]

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

Pese a que en los últimos años la presencia de departamentos de comunicación en los ayuntamientos y en las comunidades autónomas ha crecido considerablemente, parece ser que en las áreas destinadas a los servicios sociales sigue habiendo una ausencia notable de profesionales de la comunicación.

- (P-01): Seguramente hay diversas carencias que inciden en que la comunicación a la ciudadanía llegue con dificultad, no sea todo lo buena, pero una sustancial es la de que profesionales de la comunicación se dejen seducir por los servicios sociales.
- (C-04): ... hay un tema clave es educar a las Administraciones públicas, educar a los responsables políticos que están detrás, a los funcionarios que trabajan en esto y son los que distribuyen el dinero también y educarlos para ver lo importante que es disponer de todo esto tipo de... pues tanto de los diseños de los lenguajes como de la comunicación.

No saber trabajar la comunicación de manera adecuada supone no saber despertar el interés ciudadano en los servicios sociales y sobre todo, no poder hacer la difusión que pueden merecer los servicios existentes.

- (P-01): (La ciudadanía) no tiene opinión es porque no hemos llegado a ella, porque yo entiendo que los servicios sociales son muy positivos para la gente, y la ayudan a comunicarse y a convivir, la dan seguridad, todas estas bondades de los servicios sociales no hemos sido capaces de comunicárselo.
- (P-02): ... no se están comunicando bien para que la gente diga. “ah, que bien, hay una ayuda y me interesa conocerla por si acaso tengo un vecino o un amigo o conozco alguien, sé lo que tengo que hacer”. O sea, yo creo que ese es uno de los problemas.

➤ *Inconstancia en la difusión*

Las acciones de difusión de los servicios sociales parecen adolecer de estrategias continuadas y basarse fundamentalmente en campañas y acciones con un carácter más puntual, lo que tiene como consecuencia una inconstancia de la comunicación que dificulta el acceso de la ciudadanía a los servicios sociales e impide que dichos servicios se perciban como algo cotidiano y no extraordinario.

- (C-02): ... a los servicios sociales la gente no va, tienen esa diferencia, claro, porque no es, no es cotidiano.
- (C-01): ... primero, ser constante, segundo, buscar siempre lo positivo del centro, no lo negativo y tercero, trabajar mucho la vida cotidiana.

Para varios de los entrevistados, la eficacia de la comunicación pasa por la persistencia.

- (P-02): ... el resto de los agentes comunicadores no lo ve como algo que realmente puedan darle esa continuidad a la comunicación que también necesitamos, no

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

se puede comunicar o no se puede hacer una campaña de quince días intensiva porque se olvida, yo creo que esto es como en todo, hay que hacer una labor mucho más tranquila pero mucho más persistente para que al final acabe calando y llegue no sólo al que lo necesita y puede tener interés en escucharlo sino al resto que sabe que es algo que está ahí que poco a poco va formando parte de su conocimiento.

- (C-02): Sé que tiene mucho más efecto a largo plazo una buena campaña de publicidad que aparezcamos todos los días en medios de comunicación (...) cuando hablo de una campaña, hablo de una campaña, no hablo de una chorrada de dos días, no...

Un ejemplo claro que se señala sobre el éxito de la persistencia comunicativa ha sido el de las campañas que, desde los poderes públicos, se han realizado alrededor de la cuestión de la igualdad de género.

- (C-01): ... en el tema de igualdad de género, creo que ahí es una cosa, primero intencional, segundo saben lo que quieren, con objetivos, tercero tiene su público, y cuarto, lo más importante, es continuada, llevan décadas con ese tema. Y sí que tiene efectos (...) Ese es un modelo de comunicación en tema de valores. Es un modelo, ha cambiado radicalmente la imagen...

- (I-01): ... con la ley de protección a las mujeres ha habido un énfasis en campañas...

➤ *Desequilibrios en la difusión de algunos servicios frente a otros*

Una de las características fundamentales del modelo de difusión actual de los servicios sociales que identificamos en el análisis de las entrevistas se refiere a la existencia de un notable desequilibrio en la comunicación entre unos servicios y otros.

En primer lugar, porque cada ayuntamiento, cada comunidad autónoma, tienen una autonomía total en cuanto al tipo de difusión que hace de sus propios servicios, y eso tiene por consecuencia que se produzcan grandes diferencias en cuanto a esa difusión.

- (C-01): ... hay campañas en el País Vasco antológicas...

- (C-02): Hay quien te da unas cosas y quien te da otras. Hay quien te quita unas cosas y quien te quita otras, No digo que haya equilibrio, porque no lo hay.

En segundo lugar, parece que determinados temas merecen mayor atención que otros a la hora de ser difundidos entre los ciudadanos, y que hay en cambio otros temas a los que se les hace pasar desapercibidos. Todo ello en función de modas, intereses políticos o mediáticos.

- (I-02): ... todo lo que tiene que ver con el ámbito de mayores, yo creo que sí es más conocido y se comunica mejor, yo creo que también porque por parte de la Administración y de los políticos hay un interés en que los mayores participen.

- (T-01): ... es verdad que hay algunos colectivos que políticamente están más en boga como el maltrato de mujeres, pero luego hay por ejemplo otros colectivos que

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

están totalmente olvidados, a la mano de Dios, o sea, no existen ¿sabes? O luego otros colectivos están sólo enfocados en, en... puntos muy concretos. O sea, por ejemplo, el tema de inmigrantes. Parece que solo hay gente que viene en cayucos, o en pateras, o delincuentes. O sea, el gran mundo de la inmigración no existe...

(C-03): ... les interesa comunicar sobre todo aquellos temas que parece que les pueden hacer ganar las elecciones o que son interesantes para los medios de comunicación.

De la eficacia de las acciones de comunicación continuadas en el tiempo se nombran las campañas de igualdad de género o de violencia de género, para acto seguido recordar cómo otros temas son poco difundidos.

(I-02): Hay otros que son más populares, por ejemplo, el tema de malos tratos, lo poquito que se hace de malos tratos, bueno, la verdad es que se hacen más cosas, todo el mundo lo publicita porque eso la población lo recibe bien. Pero con el tema de inmigración, por ejemplo, la población lo recibe fatal y los ayuntamientos hacen cosas pero no las comunican.

(I-01): Hay servicios que están muy publicitados, pero muy específicos y de otros, por ejemplo, todo el tema de atención a las mujeres víctimas de violencia, se han hecho muchas campañas.

(T-01): ... solo existen los pobres que vienen y se mueren en las playas, o los delincuentes de bandas organizadas ¿sabes? Pero luego, del gran monto general de este colectivo no se habla mucho, no se habla casi ¿sabes?...

En definitiva, la tendencia actual que reflejan los discursos se caracteriza por centrarse en exceso en difundir de forma parcelada esos servicios que interesan o se ponen de moda, y eso se expresa como un hecho negativo para entender el conjunto como un sistema.

(P-01): ... los servicios sociales cuando yo los conocía, son servicios sociales asistenciales, siempre estaban parcelados, por una parte estaban los marginados, por otra parte estaban las personas mayores, por otra parte estaban las personas discapacitadas, los drogadictos, los otros. Esto ha sido muy negativo para los servicios sociales, yo entiendo a los servicios sociales como sistema como la sanidad o como la educación, como un sistema.

Así, los servicios sociales generales o de atención primaria, que son aquellos que publicitarían la entrada al sistema, casi no tienen difusión.

(I-01): ... los servicios, los generales, no se publicitan y los específicos que es mayores —en Infancia también algunas cosas— pero si hay un problema específico que socialmente sea más relevante por su incidencia, pues el tema de la violencia también por la preocupación que genera, o durante un tiempo fue el tema de las drogas, era un tema que generaba alarma social, etcétera. Entonces estaban en los medios y una parte de lo que estaban en los medios era también, pues aquí está ese teléfono para pedir ayuda, pediremos en donde están los centros.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- (I-02): ... existen pocas campañas de comunicación o poca comunicación en general, exceptuando campañas concretas sobre temas, por ejemplo, el Sida, por ejemplo, o malos tratos o este tipo de cosas, pero no hay una comunicación de lo que son los servicios sociales.

➤ *Descoordinación entre servicios y entidades y burocracia*

Otros dos factores señalados que suelen obstaculizar el proceso de difusión de los servicios sociales son la descoordinación entre Administraciones públicas y la burocracia administrativa.

Desde las entrevistas uno de los motivos esgrimidos como causante de la desorientación del ciudadano frente al acceso a los servicios sociales se achaca a la descoordinación entre las distintas Administraciones:

- (P-03): ... para los ciudadanos los servicios sociales, o sea, en la comunicación, no ven pautas ni orientación para enfocarse en los servicios sociales, porque la comunicación no se aborda más que un poquito... a raíz de la Ley de Dependencia se está abordando el tema de la dependencia pero desde la perspectiva de que no se dan las ayudas o no se ejercita el derecho...
- (T-02): ... te pongo un ejemplo: una trabajadora social considera una prestación favorable, y a lo mejor así se la hace saber al usuario, a la persona que acude al servicio social. Y luego va la comunidad autónoma y la deniega. Claro eso enturbia muchísimo la relación, porque el ciudadano identifica a la trabajadora social con ese recurso. Y eso claro, chirría normalmente.
- (I-01): ... a veces los pruritos dentro de una Administración y otra diluyen también los mensajes.]

Dentro incluso de cada Administración, la descoordinación entre servicios y departamentos supone un obstáculo añadido.

- (I-02): ... insistimos mucho en este tema, "mira que hacéis un montón de cosas y no sabéis ni vosotros"...
- (T-02): (Un aspecto que enturbia la comunicación es) su funcionamiento. Creo que es lo que puede enturbiarlo más.

Respecto a la burocracia, se habla del proceso desmoralizante que supone enfrentarse a la maquinaria administrativa de la Administración pública, incrementada cuando intervienen varias Administraciones en una misma cuestión.

- (T-01): ... la realidad que es que te comunican que tienes un derecho y que va a ser superfácil y luego, cuando vas, eso se convierte en un laberinto de papeles, de cosas que tienes que llevar, de justificantes...
- (C-02): ... hay un par de estudios, se hicieron un par de estudios muy interesantes, donde se mostraba que la mayoría de los españoles no se habían enterado de lo que era la Ley de Dependencia, y ya llevábamos un mes o seis meses, todos los días en la prensa, ya había conflicto entre unas comunidades y el gobierno,

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

y no se habían enterado. No se habían enterado, no se habían enterado... Así que sí, eso es un problema.

Por otra parte, la difusión de los servicios sociales generales o de atención primaria parecen no difundirse como se ha hecho en el pasado, cuando había un interés en contar qué son y para qué sirven estos servicios: no parece existir un esfuerzo colectivo por difundir claramente y de forma homogénea la justificación de su existencia.

➤ *Inadecuación entre la imagen que se difunde y la realidad de los servicios*

Pese a que en las entrevistas predomina mayoritariamente la idea de que los servicios sociales se difunden de manera muy escasa, en este punto abordamos una cuestión que también se da en los servicios sociales públicos cuando dichos servicios se difunden mucho pero luego esa comunicación no está sostenida por servicios de calidad, o detrás hay una falta notable de recursos o un auténtico laberinto burocrático para poder acceder a los recursos que la publicidad promete. Circunstancias en las que se prima más la imagen del servicio que el propio servicio en sí.

(C-02): Si no se hace es porque, al final, lo que están haciendo es una chapuza que no va a ningún lado y lo único que están haciendo es imagen.

(T-01): ... no es muy inteligente utilizar un *marketing* para ofrecer cosas que luego no vas a poder dar.

(I-01): ... a veces la campaña lo que no hace es realmente orientar hacia cómo resolver eso. Dicen que sí, llama al 016, aquí estamos a tu servicio y luego la cosa depende (...) ha habido un énfasis en campañas y se ha gastado un dinero en campañas que no tienen equivalente en inversión en servicios.

(C-01): ... si yo estoy vendiendo que la casa o el albergue es esto o aquello, y luego explota por todos los lados, los trabajadores dicen que eso es una chapuza.

Se cuenta como caso paradigmático el de la denominada Ley de Dependencia, una ley que ha sido objeto de una gran difusión pero luego no se ha visto traducida en un acceso fácil a los recursos que ofrece.

(I-01): ... la Ley de Dependencia ha ido con un *marketing* y lo que tiene es *marketing* y no tiene otras cosas, eso también es un problema.

(C-01): Vendo de cara a unas elecciones que he hecho muy bien esta gestión en servicios sociales o en lo social, vendo muy bien a nivel de Estado que la Ley de Dependencia no sé qué, pero eso bien pero si luego la gente ve que tardas un año y pico en valorar, que las prestaciones no llegan, que al final lo que llegan son 4 perras y es mentira todo, porque te descuentan de aquí y de allí...

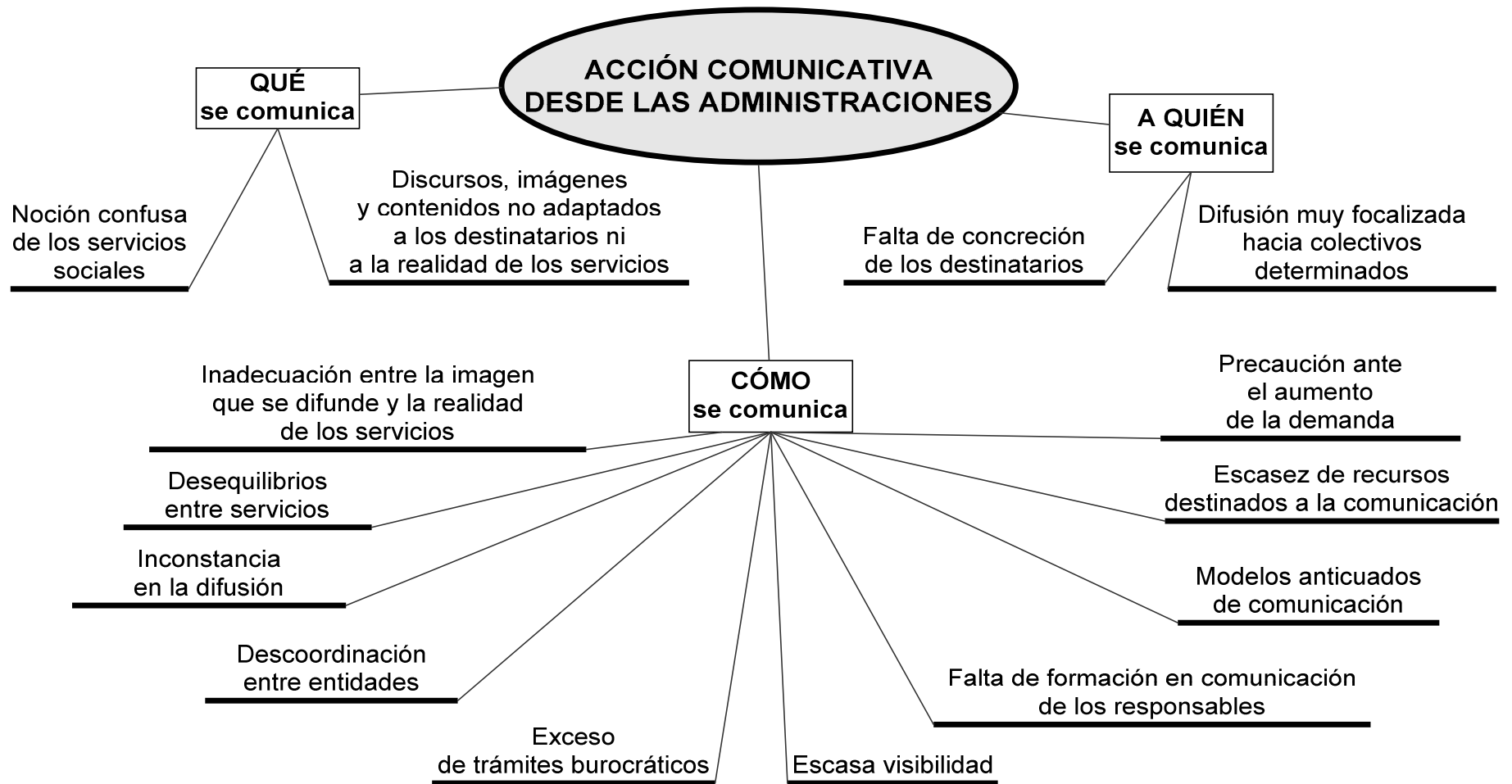


Gráfico n.º 70: Barreras para la difusión localizada en la acción comunicativa realizada desde las Administraciones por parte de los informantes.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

B.2.3. Tratamiento por parte de los medios de comunicación

Las imágenes que reflejan y crean los medios de comunicación a la hora de tratar la información referente a los servicios sociales determinan notablemente, a juicio de los expertos entrevistados, la percepción ciudadana de los mismos.

Para los informantes, los medios de comunicación deberían jugar un papel decisivo en la difusión del sistema pero, en cambio están, contribuyendo más a reforzar la imagen estereotipada y amarillista de los servicios sociales.

- (C-03): ... es fatal para contarlo a la prensa. La prensa que tenemos es que le encanta, cuando somos temas sociales, contar solamente malas noticias. Y entonces solamente sacan a las miserias...
- (P-02): ... muchas veces es cierto que cuando se habla de servicios sociales siempre las noticias que llegan son noticias de drama, de situación terrible, y además a veces con un tinte amarillista muy complicado, que no recoge la verdadera de la historia. Entonces es cierto que es bastante difícil el poder dar normalidad a algo si lo que siempre se intenta ver es como algo extraordinario, y además dramático y además terrible.
- (P-03): ... los medios de comunicación tratan todos los temas sociales como temas muy marginales, relativos a escándalos, o sea, o relativos a conflictos o relativos a tensiones sociales y no los tratan como situaciones humanas, que le puede ocurrir a cualquier persona, cuyas causas no son los conflictos sociales ni la marginalidad sino que es la vida cotidiana.
- (T-01): ... en el rollo un poco más masivo de comunicación a la población como puede ser la televisión, los servicios sociales siempre salen muy mal parados. O sea, que siempre es como "fíjate, hemos detectado a unos viejitos que los van a echar de no sé dónde y servicios sociales no ha hecho nada", "hemos detectado un niño que le estaban pegando, no se qué, y servicios sociales no ha hecho nada". (...) Es decir, como los mangas verdes. "A buenas horas mangas verdes", los de servicios sociales, ¿sabes? Muy rara vez he visto yo en la opinión pública, en los periódicos, en la tele que salga una intervención impecable de los servicios sociales.

Así, varios de los entrevistados critican el tratamiento que otorgan los medios de comunicación en la actualidad a estos servicios, sacando a relucir los aspectos más negativos o poniendo de relieve los casos en los que, paradójicamente, echan en falta la acción de los mismos.

- (C-02): ... la información social, cuando sale en los medios de comunicación es porque ha habido un conflicto, entonces la información social y el amarillismo están muy cerca, la discapacidad aparece cuando una persona con discapacidad ha sido víctima de algo o verdugo de algo, es enfermo mental, es verdugo; si no es un enfermo mental, es víctima de algo: le han "violao", le han "robao", le han "abandonao", le han "engañao", le han quitado el piso, yo qué sé, "vive en un cuarto sin ascensor y no puede ni andar", "se tiene que arrastrar"... Entonces hay morbo, hay amarillismo y tal (...) los periódicos van a hablar de discapacidad, pero van a hablar mal seguramente, van a utilizar términos erróneos y negativos, van a utilizar amarillismo, van a utilizar titulares apelativos, van a manejar de una manera perversa la discapacidad para atraer la atención de una forma incluso malsana.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- (P-02): La mayor parte de las veces que los servicios sociales salen en medios de comunicación, (...), normalmente o está en las páginas de sucesos o está en las de sociedad. Creo que eso es algo que entre todos tenemos que ir ajustando.

Esto parece suceder especialmente en los medios estatales, los que van destinados al público en general. En ellos, parece haber descendido la importancia de la información destinada a lo social.

- (C-02): Hay mucha más información social en un medio de comunicación local o autonómico que en uno estatal. O sea que no todo es igual, afortunadamente. (...) la información social es la Cenicienta de los medios de comunicación (...). La información social, desgraciadamente, está en el último escalón de la información. Hay muchos frenos (...). La información cada vez tiene menos importancia.

Sin embargo, esos medios de comunicación merecen una especial atención ya que están llamados a ser parte de la superación de la imagen estereotipada de estos servicios. Alguno de los informantes, los propios servicios sociales tienen una parte de responsabilidad en la imagen que se está reflejando de ellos en esos medios, debida en parte a la propia metodología de intervención, centrada en la urgencia, que están viéndose obligados a realizar los servicios sociales.

- (P-03): A mi modo de ver, igual que se tratan, por ejemplo, los problemas de salud o de educación, que son situaciones que cualquier ciudadano puede tener y que requieren la cobertura de los sistemas sanitarios y educativos, lo social no se trata así, se trata como algo que nos viene dado por cuestiones ajenas a un tratamiento de intervención en un sistema, o sea, es decir, que dices: "aquí está el analfabetismo, esto es la desgracia de los analfabetos". Pues no, "esto es un sistema que no se ocupa de la universalidad en el nivel educativo básico". Entonces así no se ven las cosas en servicios sociales, y como no se ven así pues se tratan de forma marginal, y este yo creo que es el déficit que se traslada a los medios de comunicación...

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

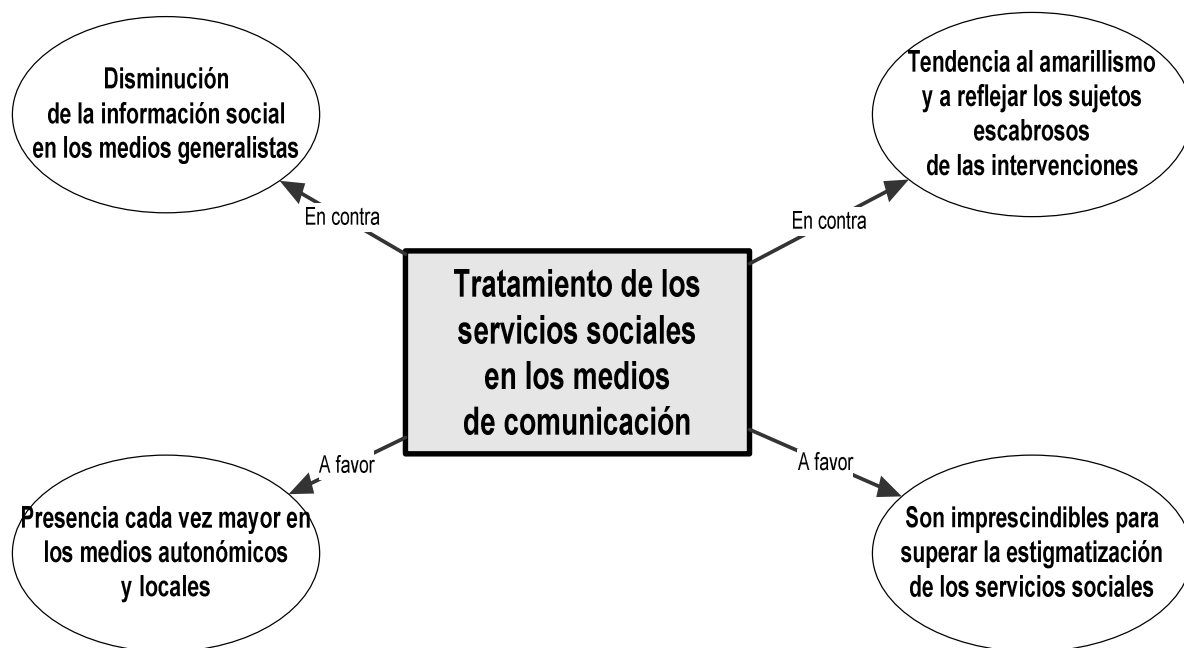


Gráfico n.º 71: Tratamiento en los medios de comunicación de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

4.2.8. Relaciones entre categorías e integración

4.2.8.1. Estructura del sistema

- *Actores del sistema*

De cara a facilitar el proceso de análisis, hemos identificado los siguientes actores que participan del sistema público de servicios sociales: las Administraciones públicas, las instituciones de carácter privado, los políticos, los profesionales y los ciudadanos-usuarios de los servicios sociales.

El sistema público de servicios sociales español es un sistema mixto en el cual la iniciativa pública, liderada por las Administraciones públicas, se complementa con la iniciativa privada.

La iniciativa pública en materia de servicios sociales se sustancia principalmente en una legislación de nivel autonómico con un protagonismo del nivel local en cuanto a la entrada al sistema (a través de los servicios sociales generales), quedando la Administración central como reguladora de algunos aspectos. La financiación del sistema se reparte entre los tres niveles administrativos, pero desde las entrevistas se apunta a que el nivel autonómico no viene cumpliendo plenamente, de manera histórica, con el porcentaje que le correspondería aportar, asumiendo las entidades locales en muchas ocasiones competencias que no les corresponden. Sea ésta o no la causa principal, en

cualquier caso se habla de una financiación irregular e insuficiente del sistema para alcanzar los objetivos que se pretenden que afecta de manera global a su funcionamiento.

Se apunta a la necesidad de dotar al sistema de una ley estatal de servicios sociales como el elemento clave que le equipararía con el sistema sanitario o el educativo. La ausencia de una ley estatal que unificase criterios financieros y organizativos determina algunas de las características principales del sistema actual: una variada organización autonómica, un gran peso de las entidades locales, una financiación irregular dependiendo de los territorios y una elevada dependencia del nivel político. A su vez, determina también la manera de difundir los servicios sociales públicos.

Como decimos, el sistema se resiente de una elevada dependencia del nivel político. Además de las diferencias de criterios que puede haber entre las diferentes comunidades autónomas respecto al alcance de los servicios sociales públicos, hay que añadir el alto grado de responsabilidad que adquiere el poder político local en el funcionamiento del sistema, al ser el nivel encargado de la prestación de los servicios sociales generales. Así, en relación con la difusión de los servicios sociales se habla de un elevado grado de arbitrariedad respecto a lo que se comunica a los ciudadanos desde los servicios sociales municipales, colisionando en muchas ocasiones el interés público con el interés político-electoral, reafirmandose con ello la función política que tiene en la actualidad la difusión de los servicios sociales.

En cuanto a los profesionales del sistema, hablamos de un tipo de prestación pública en la que confluyen diversas disciplinas académicas y técnicas, principalmente trabajo social, educación social, psicología, sociología o la animación sociocultural. El área abordada por los servicios sociales se ha convertido en un importante sector de empleo³¹ (además en crecimiento), con una presencia mayoritaria de la mujer. Un nivel técnico del sistema en donde confluyen, según nuestro análisis, un elevado nivel de responsabilidad con una elevada carga de frustración debida a la insuficiencia financiera del sistema para poder hacer frente de manera adecuada a las necesidades cotidianas.

Por último tenemos a los ciudadanos: tanto usuarios como los potenciales usuarios de los servicios sociales (denominados “usuarios”, “clientes”, “vecinos”, “pacientes”) Para los expertos, si bien los servicios sociales públicos (y más concretamente, los servicios sociales generales) se dirigen teóricamente a toda la población, sin embargo, y debido principalmente a una situación de insuficiencia financiera, su labor cotidiana parece estar centrarse más en colectivos determinados y en situaciones de emergencia, facilitándose una vinculación natural, por parte de la ciudadanía, de estos servicios con esos determinados colectivos. La necesidad de que los servicios sociales no solamente conserven, sino que además promuevan su carácter

³¹ El Consejo General del Trabajo Social (2011) cifra en 600.000 los puestos de trabajo que en la actualidad existen en el sector.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

universal, sigue siendo una idea defendida por la mayoría de los expertos (a partir de la idea de la universalidad de los problemas sociales).

- *Estructura organizativa*

Como decimos, el sistema se asienta principalmente en la legislación autonómica pero la responsabilidad de los servicios sociales generales, puerta de entrada al sistema, recae en el nivel municipal. Si las comunidades autónomas llevan a cabo la prestación de los servicios sociales de atención especializada, los municipios mayores de 20.000 habitantes están obligados a prestar los servicios sociales de atención primaria o generales. Las entidades locales han tenido por tanto un papel pionero en la conformación del sistema actual.

Estas Administraciones locales son las encargadas de difundir los servicios que prestan, siendo también, de forma involuntaria, quienes están difundiendo el propio acceso al sistema. Por supuesto las comunidades autónomas realizan acciones de difusión de sus servicios sociales, pero la difusión de los servicios sociales generales (que son los que se dirigen a toda la población), es de responsabilidad municipal.

Este hecho supone una gran heterogeneidad a la hora de difundir estos servicios entre el conjunto de la ciudadanía, tanta como municipios hay: los presupuestos son diferentes, las personas que los manejan son diferentes, los municipios son diferentes y tienen distintas necesidades...Si esta heterogeneidad no es *a priori* negativa, sí tiene una consecuencia que afecta al conocimiento del sistema: el conjunto de la ciudadanía no está recibiendo un mensaje nítido, racional, coordinado y universal sobre su existencia. De lo que se deriva que, para poder elevar el nivel de conocimiento del sistema entre los ciudadanos, sería necesario dotar al sistema de una política de comunicación coordinada, intencional y universal.

- *Estructura financiera*

En el discurso de los informantes vemos cómo la actual estructura financiera del sistema (una financiación en la que participan las tres Administraciones públicas del Estado) no puede satisfacer plenamente el principio de universalidad del mismo ya que se muestra insuficiente para garantizarla, de manera que la prestación y el consiguiente alcance de los servicios sociales públicos queda determinado a las posibilidades presupuestarias (lo que, en otras palabras, supone que, aunque un ciudadano cumpliera todos los requisitos para poder acceder a los servicios sociales, si en ese momento la Administración hubiera alcanzado ya el tope presupuestario de que disponía, no podría acceder a las prestaciones que, teóricamente, le corresponderían)

Algunos expertos han señalado hacia un incumplimiento por parte del nivel autonómico en lo que le corresponde de financiación del sistema.

De cualquier forma, aquí se apunta a la necesidad de establecer un derecho nítido (y no condicionado, como ocurre en la actualidad) a los servicios sociales como el elemento clave para obligar a las Administraciones públicas a aportar una financiación suficiente que garantice de forma real ese principio, como ha ocurrido con la Ley de Dependencia y como ocurre con la sanidad y la educación públicas. Vemos por tanto que hay una relación clara entre la estructura legislativa del sistema y la estructura financiera.

- *Estructura legal*

Como venimos diciendo, el sistema público de servicios sociales español, ante la ausencia de una ley estatal, se apoya principalmente en una legislación de tipo autonómico (el nivel autonómico ejerce una función reguladora y el local una función de gestión) que se complementa entre otras leyes, con la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local (que obliga a los municipios mayores de 20.000 habitantes a la prestación de los servicios sociales generales), el Plan Concertado de Servicios Sociales, que concreta y organiza los servicios sociales públicos, y la Ley de Dependencia que ha supuesto un avance en cuanto a la protección social de las personas dependientes en cuanto a que reconoce de forma plena los derechos de estas personas a recibir una serie de ayudas y prestaciones.

La Ley de Dependencia se ha señalado como el avance más significativo que ha experimentado el sistema público de servicios sociales en los últimos años, ya que actúa sobre un ámbito de ciudadanos muy extenso y no es discriminante por falta de presupuesto, sino de carácter plenamente universal.

De cualquier forma, en cuanto al resto de usuarios potenciales de servicios sociales que quedan fuera de las situaciones de dependencia, esta legislación no garantiza la universalidad más que de forma nominal y el derecho a los servicios sociales no es aún un derecho reclamable.

4.2.8.2. *Rasgos del sistema*

A partir de las opiniones expresadas por los expertos podemos comenzar a perfilar algunos de los rasgos más definitorios del sistema en la actualidad.

El sistema público de servicios sociales es uno de los sistemas de protección social mediante el que los poderes públicos tratan de hacer efectivo el estado social que promueve la Constitución española de 1978. Desde los servicios sociales se entienden los problemas sociales como problemas universales que se tratan de superar de forma objetiva, racional y organizada. Los objetivos del sistema son la cohesión social, la convivencia y la inclusión social, siendo el principal beneficiario la propia sociedad.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

El sistema público español de servicios sociales es el sistema de protección social más joven en comparación con los otros (con los cuales interactúa) y todavía se resiente de la fuerte imagen heredada del pasado asistencialista de la acción social pública. Su nivel de desarrollo del sistema es inferior al del resto de sistemas públicos de protección social. Así mismo, se afirma que, en su conjunto, los sistemas de protección social en España no han alcanzado el grado de desarrollo de los de otros países europeos como Francia, Alemania o los países escandinavos, cuyos sistemas han sido tradicionalmente los modelos de referencia.

Algunos de los rasgos que definen al sistema público de servicios sociales español, y que hemos identificado en el análisis de las entrevistas, son los que aparecen en la siguiente ilustración:

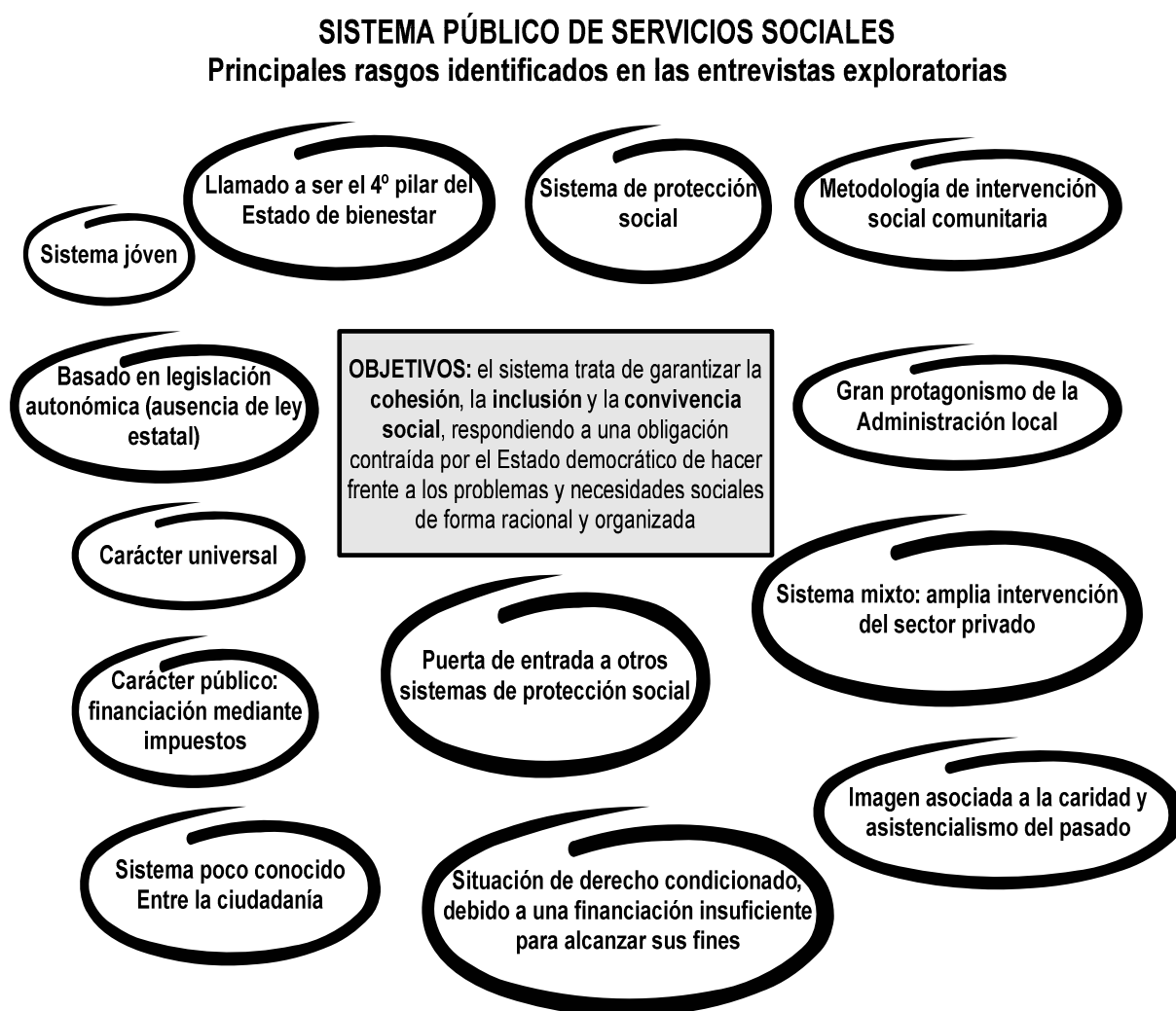


Gráfico n.º 72: Principales rasgos del sistema público de servicios sociales identificados en las entrevistas.
Fuente: Elaboración propia.

4.2.8.3. *Difusión de los servicios sociales públicos*

- *Características diferenciadoras de la difusión de servicios sociales*

Desde el análisis hemos tratado de apuntar también algunas de las características que diferencian la difusión de los servicios sociales de la de otros de servicios públicos, como detallamos de forma esquemática:

- Se difunden unos servicios que sufren un importante grado de estigmatización entre la sociedad. Esto supone la necesidad de trabajar con valores en positivo y tener en cuenta la importancia que cobran las acciones de sensibilización.
- Como venimos viendo a lo largo del trabajo, existe también un elevado nivel de desconocimiento sobre lo que son los servicios sociales y sobre lo que hacen. La cotidianeidad y la visibilidad de este tipo de servicios entre la sociedad es muy baja, por tanto una asignatura pendiente en nuestro país y un elemento a trabajar.
- Los temas que abordan los servicios sociales y los objetivos que persiguen, requieren que la difusión de estos servicios se lleve a cabo desde el ámbito de los valores: ética, solidaridad, tolerancia, respeto, responsabilidad, empatía, integración, participación...
- La difusión de los servicios sociales ha venido empleando técnicas de comunicación tradicionales, algunas ya anticuadas. Es necesario que también desde los servicios sociales se modernicen las formas de llegar a los ciudadanos, empleando técnicas de comunicación más adaptadas a los tiempos actuales. La aplicación del *marketing* de servicios públicos puede ser un factor modernizador de la relación con los ciudadanos.
- Los grupos de afectados por las diversas problemáticas sociales, además de las asociaciones y entidades que componen el tejido social son fundamentales como correas de transmisión de los servicios. Por lo tanto, el trabajo en red y la comunicación interorganizativa son fundamentales en la difusión de este tipo de servicios.
- El trabajo cotidiano de los servicios sociales con colectivos muy diversos cultural y socialmente hablando (muchos de ellos además con dificultades de acceso a las fuentes más básicas de información) hace necesario prestar una atención especial a la forma de utilizar el lenguaje en las acciones de difusión y diversificar las técnicas y los emplazamientos de esta difusión.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

- La metodología de intervención social comunitaria desde la que actúan los servicios sociales requiere una participación activa de la sociedad en el abordaje de sus propios problemas, por lo cual la difusión de estos servicios (y volvemos al tema de la sensibilización) debe contar con devolver a la sociedad de forma periódica radiografías de su estado de salud social.

Así mismo, a partir del análisis hemos identificado algunos objetivos a los que debe atender el sistema para llevar a cabo su difusión, y que responden a unas necesidades concretas derivadas de su propia naturaleza y de su evolución.

En primer lugar, cuando se difunden servicios sociales hay que tener presente que hablamos del sistema de protección social menos conocido (y posiblemente el menos utilizado) y de unos servicios que sufren de un importante nivel de estigmatización entre el conjunto de la sociedad.

Desconocimiento, porque es un sistema joven si se observa en relación a otros sistemas públicos como la salud o la educación, pero también porque es objeto de una visibilidad irregular por parte de las Administraciones públicas.

Estigmatización, porque, históricamente, la asistencia social en España se ha dirigido a los sectores más marginales de la sociedad y lo ha hecho a través de una perspectiva predominantemente asistencialista³². El Estado democrático que nace en 1978, al establecer su modelo de asistencia social, pretende superar el asistencialismo y universalizar a los destinatarios de su acción, al abordar los problemas sociales desde un enfoque diferente basado principalmente en una metodología sostenida en una joven disciplina³³ (el trabajo social). Un nuevo enfoque que responde además a la configuración del propio estado que ve la luz: social y democrático de derecho. Pretende por tanto establecer una nueva forma de proceder basada en los nuevos valores democráticos (democracia, ciudadanía, participación, solidaridad, justicia o igualdad). Sin embargo varios de los expertos sostienen que, si bien esta idea de estigmatización se ha reducido a medida que el sistema se ha ido asentando, sigue presente en buena parte de la sociedad de forma persistente.

La metodología de trabajo que emplean los servicios sociales requiere de la implicación de la sociedad en la resolución de sus problemas sociales, haciéndose necesario generar una retroalimentación o *feedback* en base a la opinión de la ciudadanía y del resto de agentes sociales que participan de los servicios sociales (instituciones privadas, colectivos de afectados, asociaciones ciudadanas, etc.), favoreciendo el

³² Se hace aquí necesario distinguir entre *asistencia social* (la mera acción de proteger a los más vulnerables y procurarles las condiciones necesarias para alcanzar un determinado nivel de bienestar) y *asistencialismo* (concepto asociado a aspectos concretos como la compasión, la benevolencia, la misericordia, la lástima, y cuya aplicación práctica se traduce en la limosna o la caridad).

³³ Hablar de disciplina implica hablar de acumulación de conocimientos y de técnicas racionalizadas e institucionalizadas de forma rigurosa.

conocimiento mutuo y, con ello, la corresponsabilidad social. Una necesidad de escuchar y dialogar con el ciudadano, que defienden además de manera ferviente los expertos comunicadores entrevistados.

Por tanto, hemos localizado al menos cuatro grandes objetivos que debe atender la difusión del sistema público de servicios sociales:

- Elevar su nivel de conocimiento entre la ciudadanía.
- Corregir y transformar su imagen estigmatizada.
- Promocionar valores ciudadanos de convivencia (responsabilidad, respeto, etc.).
- Establecer un diálogo con la ciudadanía.

Estos objetivos nos llevan a proponer al menos tres funciones básicas que debe cumplir la difusión de los servicios sociales públicos.

Funciones de la difusión del sistema público de servicios sociales identificadas a partir de las entrevistas
1. ^a) Función informativa
2. ^a) Función de sensibilización social
3. ^a) Función de interacción social

*Tabla n.º 55: Funciones de la difusión del sistema público de servicios sociales identificadas a partir de las entrevistas.
Fuente: Elaboración propia.*

• *Características específicas de la difusión de los servicios sociales públicos*

La comunicación es un elemento fundamental y necesario para que la ciudadanía conozca el sistema público de servicios sociales y sepa acceder a él y utilizarlo. Es más, comunicar los servicios sociales públicos aparece reflejado en las entrevistas como un elemento que ofrece múltiples beneficios:

- Para la ciudadanía, como acabamos de decir.
- Para el propio sistema (ya que contribuye a superar su estigmatización y estimula su perfeccionamiento).
- Para las instituciones de la prestación (ya que ofrece una imagen amable y solidaria de ellas).
- Para la sociedad (ya que contribuye al logro de la cohesión social a través de la prevención de los problemas sociales).

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

La forma de difundir los servicios sociales públicos ha experimentado una evolución desde la propia conformación del sistema con la llegada de la democracia, partiendo desde un “amateurismo” inicial hasta una cada vez mayor profesionalización de los métodos de comunicación empleados. También se ha señalado en las entrevistas un interés cada vez mayor del nivel político en controlar la difusión global de las actividades de sus instituciones y que también está presente en la difusión de los servicios sociales. Sin embargo se ha hablado de que los servicios sociales públicos no se han adaptado tan fácilmente a las nuevas herramientas de comunicación y que en la actualidad se siguen empleando técnicas muy tradicionales de información, en espacios muy reducidos y concretos y con contenidos poco motivadores.

A partir del análisis de las entrevistas hemos podido identificar algunas características de la difusión actual de los servicios sociales públicos:

- Elevado nivel de heterogeneidad en la difusión de los servicios sociales generales, debida a la responsabilidad municipal en la gestión de estos servicios.
- Desigualdad en la difusión de unos servicios sociales frente a otros, fundamentada en diversas razones: interés político, modas, cambios sociales, etc.
- Falta de criterios unificadores sobre la metodología de difusión del sistema y ausencia de planificación estratégica de la comunicación del sistema, agravadas por una importante descoordinación comunicativa entre Administraciones públicas.
- Desequilibrio en la difusión de los servicios sociales generales (que casi no se publicitan) frente a los específicos.
- Predominio creciente en la difusión de los servicios de la orientación selectiva (o por sectores o colectivos concretos) frente a la orientación universalista y de un tipo de información cada vez más especializada y menos generalista.
- Escasa visibilidad de este tipo de servicios públicos frente a otros. Las acciones de difusión salen de forma poco frecuente de los equipamientos sociales.
- La escasez de recursos del sistema supone también una falta de recursos destinados a la comunicación desde el nivel municipal, debido a la necesidad de atender a la urgencia.
- La difusión de estos servicios suele hacerse utilizando herramientas de comunicación que algunos expertos han tildado de *tradicionales* y *anticuadas*. Prácticamente no se emplean técnicas de *marketing* para la promoción de estos servicios y el uso de las Nuevas Tecnologías de la Comunicación se

emplea sobre todo para la comunicación interna y para la comunicación interorganizativa, y no tanto para la difusión masiva de información relacionada con estos servicios.

- El sistema público de servicios sociales se enfrenta a unas barreras de comunicación específicas que contribuyen a consolidar una percepción ciudadana de los servicios sociales basada en el desconocimiento y en la estigmatización.

Además, para varias de las personas entrevistadas hay un cierto temor por parte de las instituciones públicas de difundir demasiado los servicios sociales por el hecho de que pueda dispararse la demanda de unos servicios que ya sufren de un alto grado de saturación.

- *Barreras en la difusión de los servicios sociales públicos*

A través de las entrevistas, se han mencionado una serie de problemas que dificultan la difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía y que hemos analizado e identificado en torno a tres ejes:

- La percepción ciudadana existente acerca de los servicios sociales.
- La actividad comunicativa llevada a cabo por las Administraciones para difundir estos servicios.
- El tratamiento de los servicios sociales por parte de los medios de comunicación.

Con respecto a la percepción que tiene la ciudadanía con respecto a los servicios sociales, encontramos uno de los grandes asuntos que afectan a su difusión: la persistencia de una imagen muy vinculada a la asistencia social del pasado. Y ello pese a que los entrevistados discrepan acerca de cómo son percibidos por la población. Mientras que para algunos la ciudadanía no sabe qué son los servicios sociales, ni a quién se dirigen ni que función cumplen en la sociedad (consecuencia de un importante desconocimiento y la posible causa de la persistencia de esta imagen), otros en cambio opinan que los ciudadanos los conocen y los valoran mucho (más aún quienes los han utilizado alguna vez). Es decir, podría hablarse de una percepción negativa inicial, incluso indiferencia, que pasa a ser positiva una vez que se entra dentro del sistema.

La estigmatización de los servicios sociales, que proviene de una imagen conformada a través de la historia pasada de la asistencia social pública, relacionada con la beneficencia pública y muy especialmente con una filosofía de acción social marcadamente asistencialista, se apunta como el elemento más presente en la percepción que la ciudadanía tiene de los servicios sociales. Esta estigmatización consiste en

Percepción ciudadana de los servicios sociales

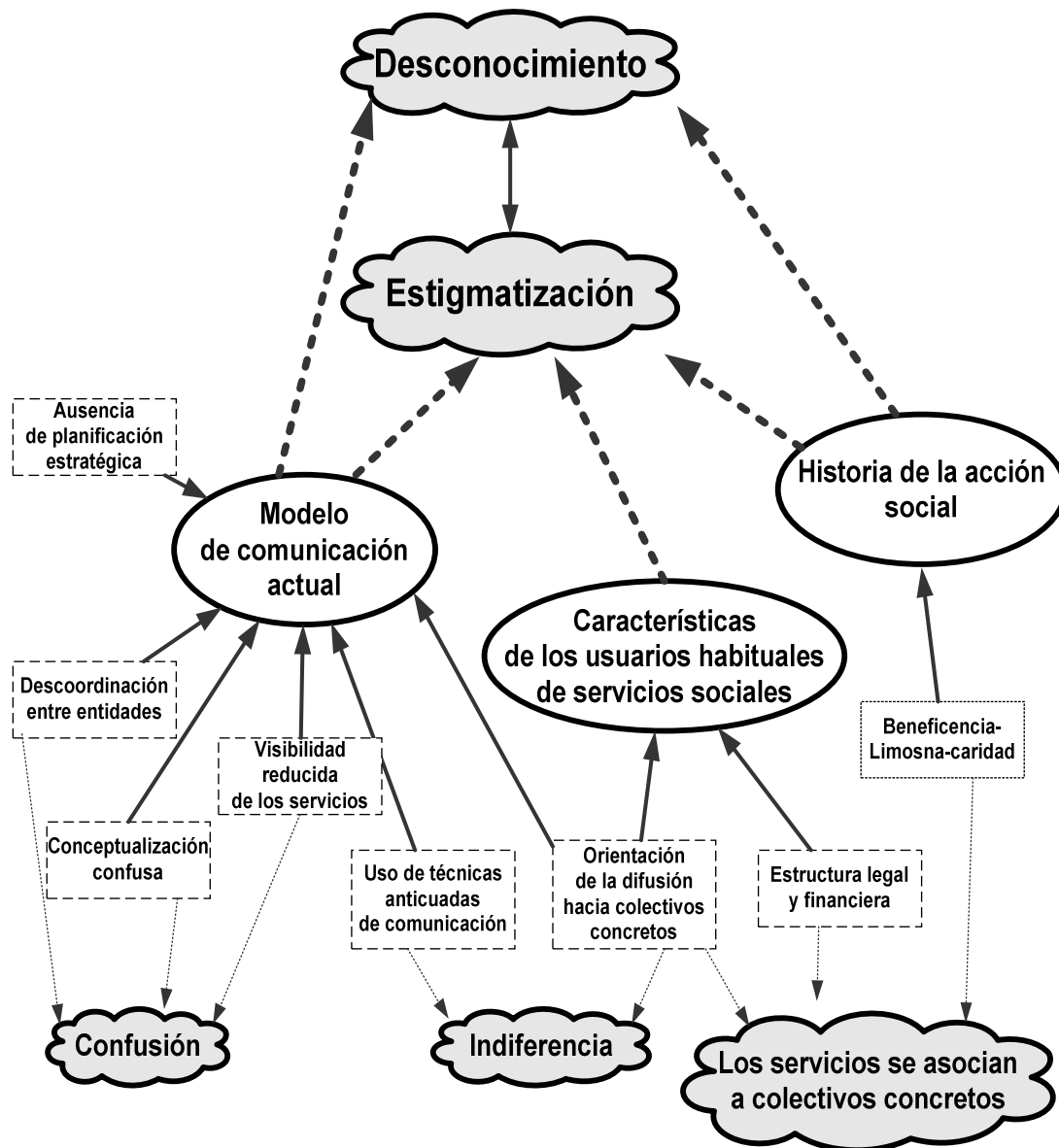


Gráfico n.º 73: Percepción ciudadana de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

relacionar estos servicios de manera casi exclusiva los destinatarios de su acción con la pobreza y la marginación y asociar de alguna forma el tipo de ayuda que ofrecen con la caridad, apoyándose tanto en ese alto nivel desconocimiento y confusión de los ciudadanos, como en las características de los usuarios habituales de los servicios.

Esta estigmatización parece responder a una confluencia de situaciones:

- Una orientación o enfoque de la difusión dirigida a colectivos muy concretos por parte de las Administraciones públicas, olvidando los mensajes de tipo más generalista.
- Un sistema cuya estructura legal no ha logrado consolidar una estructura financiera que haga efectiva una universalidad real de los servicios, y que por tanto no ha logrado extender la acción social más allá de los sectores habituales.
- La utilización de una metodología anticuada de comunicación.
- El desconocimiento de un sistema joven en relación con el resto de sistemas del Estado de bienestar.

En cuanto a la actividad comunicativa que llevan a cabo las Administraciones públicas para difundir los servicios sociales, se han identificado las barreras en torno tres aspectos: qué se está comunicando, a quién se está comunicando y de qué manera.

En cuanto al cuánto al qué se comunican, se apunta a una complejidad específica de la estructura de los servicios sociales derivada tanto de la confusión existente en torno a la conceptualización de los servicios como de la amplia variedad temática de los asuntos sociales a los que pretende asistir: la discapacidad, el envejecimiento, la drogodependencia, etc. Esto crea una diversidad de públicos potenciales de la difusión y añade dificultad a la hora de proponer un concepto más cerrado de los servicios sociales.

Por otro lado, al mismo tiempo que los mensajes se dirigen a estos públicos concretos, los servicios sociales pretenden dirigirse a toda la población, lo que implica la necesidad de llevar a cabo un desdoblamiento de la difusión global (un tipo de mensajes para el conjunto de la ciudadanía y otro para sectores concretos) que añade otro elemento de dificultad.

Una tercera cuestión es que difundir servicios sociales implica la necesidad de trabajar sobre un terreno de valores —de ahí que hablemos de una función de sensibilización—, con toda la complejidad que ello supone, y esto hace necesario introducir un componente pedagógico a esta difusión: una pedagogía de la función que cumplen los servicios sociales en la sociedad.

Otra cuestión problemática tiene que ver con el contenido de los mensajes que se dirigen a la ciudadanía desde las propias instituciones. Las personas entrevistadas coinciden en señalar la persistencia en la utilización de modelos discursivos anticuados poco motivadores, poco claros. Lenguajes en exceso técnicos y eufemísticos (a veces más orientados a los profesionales que a los propios usuarios), uso de imágenes estereotipadas, asociadas a las connotaciones pasadas de la acción social.

4.2. El proceso de análisis de las entrevistas

Además, se apunta a que en muchos casos no hay (a veces por exceso y a veces por defecto) una correspondencia entre lo que se comunica y la realidad de los servicios.

En cuanto a quiénes son los destinatarios de la difusión, hemos identificado una cuestión central a debatir y a resolver: La difusión de los servicios sociales, ¿debe dirigirse a toda la ciudadanía o se debe ir especializando más en sectores concretos de colectivos y ciudadanos? La estructura financiera sobre la que se apoyan los servicios sociales en la actualidad obliga a las Administraciones públicas a ser eficaces en su prestación con pocos recursos, lo que podría justificar la tendencia de éstas a ir especializando más su difusión, dirigiéndola hacia aquellos colectivos que son objeto de una atención más urgente. Pero al hacerlo, esta orientación de la difusión implica una cada vez mayor reducción de los mensajes de tipo generalista dirigidos al conjunto de la población (que podrían corresponder a los servicios sociales generales), lo que a su vez contribuye a mantener la situación de desconocimiento.

Por finalizar, y refiriéndonos al modo en que se lleva a cabo la difusión, las entrevistas han mostrado una ausencia generalizada de planificación estratégica de la comunicación por parte de las Administraciones públicas, especialmente en las entidades locales.

Esta ausencia de planificación genera un tipo de difusión inconstante, que resta cotidianeidad a los servicios. Igualmente genera una visibilidad irregular de los servicios ante los ciudadanos, visibilidad que suele depender de la voluntad política. Así mismo plantea una descoordinación entre Administraciones y servicios que hacen parte de un mismo sistema.

Además, la carencia de recursos que afecta al sistema en general influye no solamente en su capacidad de prestación universal, sino también a la inversión que puede destinarse específicamente a la propia difusión de los servicios (en asuntos diversos tales como el uso de emplazamientos publicitarios, el tiempo destinado a preparar la estrategia, la dedicación de personal que pueda encargarse de esta misión o la propia formación de este personal en materia de comunicación).

Por último, el análisis de las entrevistas muestra otra barrera ubicada en el tratamiento que los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) otorgan a la información referida a los servicios sociales. Varios de los expertos consideran que los medios no conceden el valor suficiente al tipo de información que generan estos servicios y que cuando lo hacen en muchas veces es debido a casos muy llamativos y poco representativos de la acción cotidiana del sistema. Casos que además hacen persistir la imagen negativa de los servicios.

Podemos ilustrar esta problemática en torno a cinco aspectos determinados: las características propias de los servicios sociales, la organización interna de las instituciones, la elaboración de los mensajes, la publicidad y difusión externa y el tratamiento que reciben en los medios de comunicación:



Gráfico n.º 74 : Barreras en la difusión de los servicios sociales identificadas en las entrevistas.
Fuente: Elaboración propia.

4.2.9. **Conclusión del análisis de las entrevistas**

A través del análisis de las entrevistas hemos podido obtener una serie de relaciones entre el modelo actual de difusión que llevan a cabo las Administraciones públicas para poner en conocimiento de los ciudadanos los servicios sociales que producen y ofertan, y la configuración vigente del sistema a partir de su estructura y de sus rasgos como sistema.

La estructura legislativa del sistema es el armazón del propio sistema. En la actualidad, su rasgo más importante se ubica en la ausencia de una ley estatal de servicios sociales y en la existencia de múltiples leyes autonómicas que se añaden a una ley que otorga de manera general a las entidades locales la obligación de poner en marcha y gestionar los servicios sociales de atención primaria, que suponen la entrada en el sistema.

Esta estructura genera un tipo de intervención social pública en todo el territorio estatal con un gran protagonismo del nivel local en la atención primaria, acompañado del nivel autonómico y de la iniciativa privada en los servicios sociales de atención especializada. Esta forma de intervención produce unos modelos de prestación básicamente similares en su estructura en el conjunto del territorio pero desiguales en cuanto a su financiación, su estructura e incluso sus prestaciones. Al respecto de su financiación, la estructura actual parece mostrarse insuficiente para poder responder adecuadamente al principio de universalidad sobre el que se asienta el sistema, situación que previsiblemente se irá modificando con el desarrollo paulatino de la denominada Ley de Dependencia (que garantiza por derecho esa universalidad pero únicamente a las personas en situación de dependencia, excluyéndose otro tipo de atenciones sociales para otros colectivos vulnerables).

La propia ausencia de una ley estatal y la estructura financiera resultante de esta organización legislativa conducen a una supeditación considerable del funcionamiento del sistema al nivel político local, algo que se observa de forma negativa por parte de los informantes de forma general.

Pero, además, la legislación produce un tipo de estructura organizativa que determina la forma de difundir los servicios entre la ciudadanía, ya que cada municipio es responsable de la difusión del sistema en su territorio (al difundir sus propios servicios sociales), estableciéndose grandes diferencias —en lo que a difusión se refiere— entre unos municipios y otros, aquí también con una notoria influencia del poder político.

Así pues, el conjunto de toda esta estructura vigente (que engloba desde nuestro análisis a la ordenación legislativa, organizativa y financiera del sistema) influye de forma decisiva en la configuración de una forma determinada de difundir los servicios sociales públicos por parte de las Administraciones públicas, cuyo resultado es un modelo comunicativo que se caracteriza principalmente por la ausencia de una política de comunicación determinada, común, racional e intencionada. A través de las entrevistas hemos podido resaltar otras características comunes que dan lugar a la conformación de

ese modelo concreto de difusión de estos servicios, modelo que se reproduce en el conjunto del territorio.

Un modelo de difusión que, en primer lugar, no se corresponde con lo que podríamos denominar una difusión *universal*, ya que se limita a promocionarse entre sectores muy concretos y delimitados de la población con el objeto de, por un lado, lograr ser eficientes en la difusión (debido a los pocos recursos disponibles destinados a la propia comunicación de estos servicios) y, por el otro, de atender prioritariamente las necesidades más urgentes y de no despertar a una demanda mayor a la cual no podría hacerse frente.

Otros rasgos específicos de este modelo que ya hemos señalado son los siguientes:

- Una enorme disparidad en cuanto a lo que el sistema esta difundiendo al conjunto de la población (cada Administración pública lleva a cabo las acciones de comunicación correspondientes a sus propios servicios).
- Una descoordinación comunicativa entre Administraciones, (que se agrava por la ausencia de estrategias de planificación de la comunicación en las diversas Administraciones).
- Grandes diferencias en cuanto a la visibilidad de algunos servicios frente a otros, en muchos casos por motivos tales como el interés político o las modas.
- Una ausencia de políticas comunes de difusión del propio sistema acompañadas de una escasez de recursos destinados a su promoción.
- El uso de unas técnicas comunicativas anticuadas en cuanto a sus contenidos, los emplazamientos utilizados y los materiales empleados y la falta de métodos innovadores de comunicación (entre lo que podemos resaltar la escasa implantación del *marketing* de servicios sociales).
- Una elevada dependencia del poder político de turno.

Este modelo tiene por consecuencia principal una situación de desigualdad en cuanto a la información que el conjunto de la ciudadanía está recibiendo sobre la existencia del sistema y su forma de hacer uso de él, influyendo decisivamente en el acceso al mismo.

Así mismo, esta situación favorece por un lado la consolidación de un alto grado de desconocimiento del sistema por parte de la población, y, por otro, la no superación de la imagen negativa, estigmatizada, que sufren históricamente estos servicios y que persiste entre los sectores de población que no han tenido ningún tipo de relación con ellos, afectando todo ello de forma directa a la capacidad de acceso y de uso del sistema por parte de la ciudadanía.

El sistema público de servicios sociales y su modelo de difusión

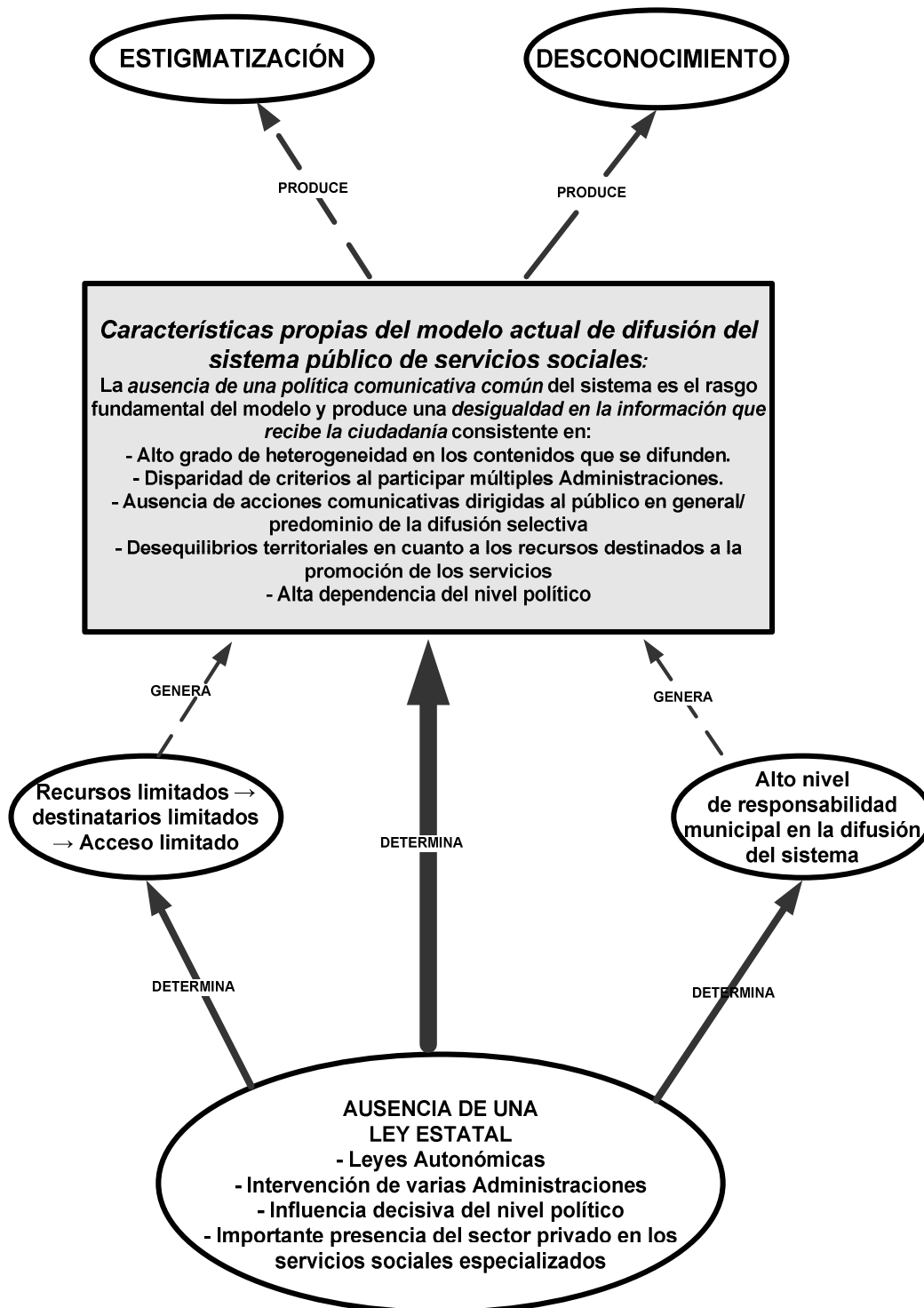


Gráfico n.º 75: El sistema público de servicios sociales y su difusión.
 Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas.

A través de la exploración de los discursos de los informantes hemos podido identificar una relación de mutua influencia entre la evolución histórica del propio sistema

público de servicios sociales y la evolución de su difusión. La evolución del sistema hace que la difusión de los servicios se transforme con él, pero también la difusión de los servicios influye en la profundización y extensión del sistema debido a que cuanto más y mejor se conocen los servicios, el funcionamiento y la misión del sistema, más y mejor se pueden utilizar por parte de la ciudadanía.

Así, hemos comprobado la existencia de un consenso en torno a la idea de que este modelo actual de comunicación será superado principalmente mediante la evolución y la profundización de las estructuras legal y financiera del sistema hacia el principio de universalidad de los servicios sociales. Pero también hay consenso en afirmarse que, mediante la valorización del factor *comunicación* por parte de las instituciones públicas de servicios sociales, se puede contribuir notablemente a acelerar ese deseable perfeccionamiento del sistema.

Al respecto de esa relación entre la universalidad de los servicios sociales y la difusión de los mismos, se apunta a la Ley de Promoción de Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (2006) como el ejemplo más significativo de cómo un avance en materia legislativa lleva consigo también un avance en materia de comunicación, ya que el acceso a las prestaciones que otorga la ley determina el establecimiento de un derecho universal y éste, a su vez, supone una divulgación paulatina por parte de las propias Administraciones, los medios de comunicación y los propios ciudadanos.

Pero las posibilidades reales de la extensión del principio de universalidad en los servicios sociales suponen un motivo de controversia entre los informantes, lo que podemos entender como el reflejo de un debate pendiente en la sociedad española —y, más que en la sociedad española, en la clase política— en torno a esta cuestión. No obstante, todos ellos entienden este principio en el sentido de que el sistema no debe limitarse a atender solamente a pobres y marginados, sino al conjunto de la población, desde la idea de que cualquier persona está expuesta a sufrir una problemática social.

Por otra parte, la ausencia de una ley estatal de servicios sociales, la existencia de diferentes sistemas regionales de servicios sociales y la responsabilidad de los municipios a la hora de gestionar y promocionar los servicios sociales de atención primaria, contribuyen a que convivan diversos modelos de comunicación de los servicios sociales que hacen que la ciudadanía reciba de forma desigual la información referida a ellos.

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

El grupo de discusión con profesionales de servicios sociales municipales de la Comunidad de Madrid (el nivel técnico del sistema) ha ido la técnica de recogida de información que ha seguido a las entrevistas exploratorias. El análisis de contenido del grupo de discusión ha compartido con el de las entrevistas una misma estructura metodológica pero se ha llevado a cabo de forma independiente al de éstas, ya que difieren los sujetos que intervienen en cada técnica (y difiere la propia técnica). Por tanto, hablamos de diferentes unidades de muestreo.

La conformación de este grupo ha perseguido dos objetivos fundamentales:

- 1.º Conocer la opinión subyacente entre los profesionales de los servicios sociales sobre nuestro objeto de estudio.
- 2.ª Definir algunos de los posibles indicadores para la elaboración del posterior cuestionario dirigido a responsables municipales de servicios sociales de la Comunidad de Madrid.

Para llevar a cabo el proceso de análisis del grupo de discusión, al igual que para el análisis de las entrevistas, se ha procedido a definir las unidades de análisis y se ha construido un sistema de categorías, para después proceder a la descripción del contenido.

En este análisis, los datos sobre los que hemos trabajado se basan en la transcripción de las intervenciones producidas por dicho grupo, convirtiéndose dicha transcripción en nuestra única unidad de muestreo. Por tanto, el contenido que vamos a analizar está expresado por el mismo texto de la transcripción.

4.3.1. Definición de unidades de análisis y construcción de categorías

López-Aranguren (1986: 561) considera a la unidad de registro como “la mínima porción de contenido que el investigador aísla y separa por aparecer allí uno de los símbolos, palabras clave, slogans o temas que el investigador señala como significativo”. El mismo autor define la unidad de contexto como “la porción de unidad de muestreo que tiene que ser analizada para poder caracterizar una unidad de registro”. En nuestro caso, para el análisis del grupo de discusión hemos hecho coincidir las unidades de registro y las unidades de contexto seleccionadas: las unidades de registro seleccionadas han sido palabras clave, slogans y conceptos, y las unidades de contexto han sido frases y hasta párrafos extraídos del texto. Se han seleccionado todas las unidades relacionadas con el objetivo de la investigación, esto es, con el proceso de comunicación de los servicios sociales y su relación con la configuración actual de dichos servicios.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Tras la selección de estas unidades, se ha procedido a definir las categorías de registro.

El registro es el proceso mediante el que cada unidad de registro es codificada y descrita en forma analizable y la codificación es el proceso por el cual los datos brutos son sistemáticamente transformados y clasificados en categorías que permiten la descripción precisa de las características importantes del contenido.

(López-Aranguren, 1986: 562).

Hemos establecido las categorías de análisis que mostramos a continuación, tratando de adecuarlas al objetivo de la investigación, apoyándonos para ello tanto en el marco teórico de la misma como en la información recogida a través de las entrevistas exploratorias. Por ello, y para llevar a cabo esta selección, hemos tenido en cuenta el sistema de categorías creado para el análisis de las entrevistas, si bien hemos reducido el número de subcategorías para facilitar el análisis de la información y hemos creado algunas nuevas subcategorías como consecuencia de trabajar con una unidad de muestreo diferente.

Tras la primera lectura de la transcripción, y teniendo presente el análisis realizado para las entrevistas exploratorias, se han identificado en la discusión dos categorías de primer nivel o centrales a analizar: *Estructura de los servicios sociales generales* y *Difusión de los servicios sociales generales*. A través de estas dos categorías centrales, y tras una nueva lectura de la transcripción, se han conformado cinco subtemas o nudos, categorías de segundo nivel o categorías particulares: *Acceso a los servicios sociales*, *Agentes de la intervención en la prestación*, *Equipamientos de los servicios sociales públicos*, *Organización de la actividad comunicativa en las instituciones*, *Barreras de la difusión de los servicios sociales* y *Comunicación externa de los servicios sociales*. Cada uno de estos subtemas estará conformado por subcategorías (categorías de tercer nivel) que serán descritas en el siguiente epígrafe. El sistema de códigos conformado por estas categorías y subcategorías constituye el objeto de estudio del análisis, la difusión del sistema público de servicios sociales a partir del análisis del modo de difusión de los servicios sociales generales (o de atención primaria).

Así, hemos establecido el siguiente sistema de codificación/categorización en nuestro análisis basado en categorías de primer nivel, de segundo nivel y de tercer nivel.

4.3.2. Definición operacional de las categorías

Seguidamente pasamos a definir el significado de cada una de las categorías centrales, particulares y subcategorías que hemos construido para analizar el grupo de discusión.

4.3. *El proceso de análisis del grupo de discusión*

A. ESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES: Esta categoría pretende ilustrar la organización de los denominados servicios sociales de atención primaria poniéndola en relación con su difusión. De esta forma, los subtemas elegidos para llevar a cabo esta descripción de la categoría se ha centrado en el acceso a los servicios sociales públicos por parte de los ciudadanos y los actores que participan de su prestación.

A.1. EL ACCESO A LOS SERVICIOS SOCIALES: Con esta categoría particular hemos querido referirnos a la entrada de los ciudadanos al sistema mediante los propios servicios sociales generales, en base a la legislación, los recursos económicos de que dispone el propio sistema y la oferta de servicios que se le hace a la ciudadanía.

A.1.1. *LA CUESTIÓN DEL DERECHO A LOS SERVICIOS SOCIALES*: Al tratar de nuevo el derecho de acceso a los servicios sociales públicos, pretendemos profundizar y conocer desde el punto de vista de los técnicos la relación que se da entre la estructura legal de los servicios, el principio de universalidad por el que se rigen y su influencia en la difusión de los servicios.

A.1.2. *COLECTIVOS ATENDIDOS Y SERVICIOS ESPECÍFICOS*: Esta subcategoría hace referencia a los destinatarios de los servicios sociales y detallará algunos de los servicios sociales públicos que en la actualidad conforman el sistema.

A.1.3. *LA RELACIÓN ENTRE LOS RECURSOS DEL SISTEMA Y EL ACCESO A LOS SERVICIOS SOCIALES*: Este punto trata de esclarecer la cuestión de la financiación del sistema y su relación con el acceso universal a los servicios sociales públicos, y cómo ésta relación influye o no en la difusión de los servicios.

A.2. AGENTES DE LA INTERVENCIÓN: Al igual que en el análisis de las entrevistas exploratorias, esta categoría particular se refiere a las personas y organizaciones que constituyen el sistema: Administraciones públicas, instituciones privadas (empresas, asociaciones, etc.), políticos y profesionales de los servicios sociales.

A.2.1. *ADMINISTRACIONES PÚBLICAS QUE INTERVIENEN EN LA PRESTACIÓN*. La organización de los servicios sociales públicos a través de las distintas Administraciones públicas.

A.2.2. *TÉCNICOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES*: Los propios profesionales de los servicios y su relación con la prestación y la difusión de los mismos.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

A.2.3. *POLÍTICOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES*: La influencia del nivel político en los servicios sociales a través de concejales, directores, etc.

A.2.4. *INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN LA PRESTACIÓN*: La presencia de las diversas instituciones no públicas que intervienen en el sistema y su relación con la difusión de los servicios.

A.2.5. *RELACIÓN CON OTROS SISTEMAS*: La relación que el sistema público de servicios sociales tiene con otros sistemas de protección social, tales como el sistema de salud, los servicios de empleo, etc.

A.3. *EQUIPAMIENTOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS*: Categoría referida a las dotaciones e infraestructuras que hacen parte del sistema y que se utilizan para llevar a cabo la difusión de los servicios sociales públicos.

B. *DIFUSIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES*: Esta categoría se refiere a la promoción y a la puesta en conocimiento de la ciudadanía de los servicios sociales de atención primaria como puerta de entrada al sistema, en este caso a través de las entidades locales.

B.1. *LA ORGANIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD COMUNICATIVA EN LAS INSTITUCIONES*: Proceso interno de estructuración de la difusión de los servicios desde las Administraciones públicas.

B.1.1. *OBJETIVOS Y DESTINATARIOS DE LA DIFUSIÓN LOS SERVICIOS SOCIALES*. Fines que persigue la difusión de los servicios y orientación de la difusión de los servicios y determinación del público de las mismas.

B.1.2. *ORIGEN Y AGENTES DE LA COMUNICACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES*. Ubicación de la responsabilidad y la dirección de la difusión de estos servicios en las Administraciones públicas.

B.1.3. *LA COMUNICACIÓN INTERNA EN LOS SERVICIOS SOCIALES*. Organización de las actividades de información y comunicación entre los propios actores dentro de los departamentos de servicios sociales.

B.2. *BARRERAS PARA LA DIFUSIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES*: En el análisis del grupo hemos considerado conveniente incluir esta categoría particular que también creamos para analizar las entrevistas y que allí se refería a los obstáculos que dificultan la difusión de los servicios sociales (en general) entre la ciudadanía. Su presencia se justifica por la posibilidad de conocer, desde el punto de vista técnico, los principales problemas que afectan a la difusión de los servicios

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

sociales de atención primaria con los ciudadanos. Esta categoría, a su vez, se ha analizado en torno a dos cuestiones: la percepción de los ciudadanos sobre los servicios sociales y la propia acción comunicativa que llevan a cabo las Administraciones públicas para difundir estos servicios.

B.2.1. *PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LOS SERVICIOS SOCIALES*: Esta subcategoría remite a la proyección que los técnicos atribuyen en el discurso analizado a la percepción de la sociedad sobre los servicios sociales.

B.2.2. *BARRERAS DE LA ACCIÓN COMUNICATIVA DESDE LAS ADMINISTRACIONES*: Remite a las dificultades con que se enfrentan las actividades e intervenciones efectuadas por las Administraciones públicas de servicios sociales destinadas a difundir los servicios sociales. Como en el análisis de las entrevistas, el análisis ha distinguido entre el qué se comunica (contenidos), a quién se comunica (quiénes son los destinatarios de esas acciones) y el cómo se comunica (de qué forma se está llevando a cabo esa acción comunicativa).

B.3. *COMUNICACIÓN EXTERNA DE LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES*: Conjunto de actividades generadoras de mensajes destinados a difundir y promocionar los servicios sociales públicos entre los ciudadanos.

B.3.1. *TÉCNICAS, HERRAMIENTAS Y EMPLAZAMIENTOS DE COMUNICACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS*: Procedimientos y herramientas de comunicación (entre ellas, las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación) utilizadas por las Administraciones públicas responsables de la prestación de los servicios sociales y lugares empleados por las Administraciones públicas para difundir los mensajes para la difusión de los servicios.

B.3.2. *MARKETING DE LOS SERVICIOS SOCIALES*: Con la inclusión de esta subcategoría pretendemos conocer el valor que se le concede desde el nivel técnico a la implantación del *marketing* en la difusión de los servicios sociales públicos.

4.3.3. Pasos del análisis del grupo de discusión

Para llevar a cabo la descripción y el análisis del contenido del grupo de discusión, hemos seguido las mismas pautas utilizadas en el análisis de las entrevistas:

En primer lugar, una descripción del corpus, detallando las características de los informantes, el propio proceso de realización y registro de las entrevistas, así como los datos referidos al proceso de codificación de segmentos y las características de la

codificación: número de segmentos codificados, frecuencias de codificación y matrices de codificación de las categorías centrales.

En segundo lugar, el análisis del contenido de las categorías a partir de los códigos de análisis creados, para lo que se ha tenido la precaución de no descontextualizar los fragmentos codificados, por lo que se han incluido frases que componen los códigos para apoyar la interpretación y se ha hecho uso de mapas conceptuales para facilitar la comprensión e interpretación de la información.

En tercer lugar, la reducción e integración de las categorías y sus propiedades, mediante la relación de los conceptos principales surgidos en el discurso y sus intersecciones, y utilizando igualmente el mapa conceptual como recurso visual.

En último lugar, se ha realizado una conclusión del análisis para poder aportarla a la triangulación del conjunto de los datos proporcionados por el resto de las herramientas metodológicas y a la discusión final de los resultados, de cara a relacionarla con los objetivos de la investigación y poder verificar y detallar la relación del actual modelo de difusión de los servicios sociales públicos con la configuración estructural del sistema vigente.

En el gráfico siguiente podemos ver el árbol de categorías sobre el cual hemos llevado a cabo el análisis.

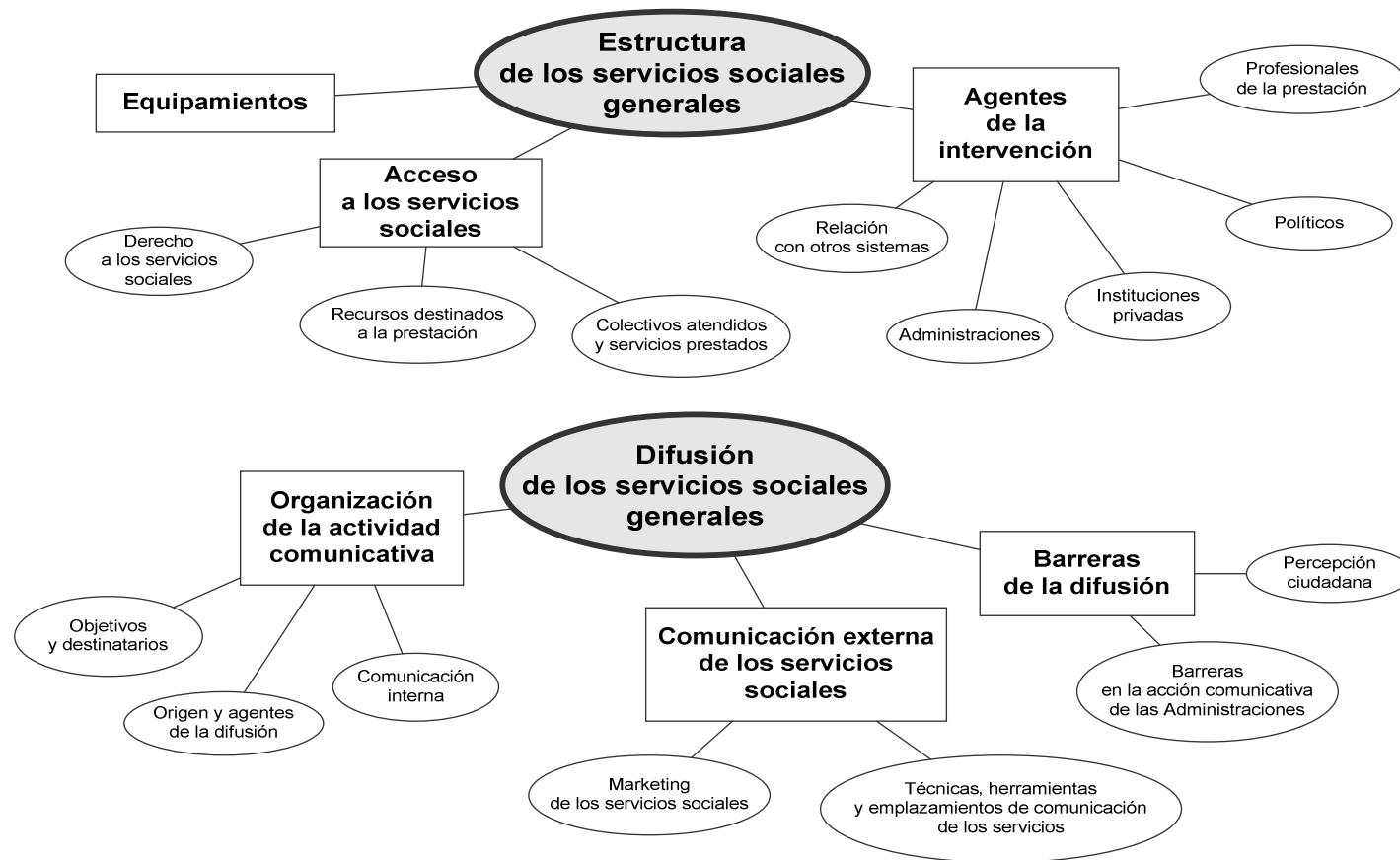


Gráfico n.º 76: Sistema de categorías del análisis del grupo de discusión.
Fuente: Elaboración propia.

4.3.4. Descripción del corpus del grupo de discusión

4.3.4.1. Elección y características de los participantes

La puesta en marcha de un grupo de discusión conformado por profesionales técnicos vinculados a servicios sociales de diversos municipios de la Comunidad de Madrid ha pretendido recoger las percepciones presentes en el nivel técnico de servicios sociales respecto al objeto de nuestro estudio, así como complementar la información obtenida mediante la realización de las entrevistas exploratorias semiestructuradas (realizadas con expertos en servicios sociales, comunicación y *marketing* de servicios públicos), además de servir de base para la construcción del cuestionario que ha supuesto la tercera y última fase del trabajo de recogida de información.

El corpus del grupo de discusión sobre el que hemos realizado el análisis consiste en un único documento: la transcripción textual de la propia discusión.

La elección de los participantes ha venido determinada por su relación con los servicios sociales municipales, los cuales, recordemos, son responsables de la prestación de los servicios sociales generales y por tanto de la puerta de entrada en el sistema. Así, los participantes finales del grupo de discusión han sido 11 personas, 10 mujeres y 1 hombre, personal técnico de servicios sociales de diversos ayuntamientos de Madrid (Madrid, Getafe, Fuenlabrada, Alcorcón) y de empresas privadas y asociaciones que cogestionan servicios sociales con diversos ayuntamientos de la región: Parla, Pinto, Alcorcón, Alcalá de Henares, Pozuelo, Algete, Valdemoro o Arganda del Rey (véase la tabla n.º 56 en la página siguiente).

La reunión del grupo de discusión tuvo lugar el viernes 24 de abril de 2009 en el Centro Comunitario Casino de la Reina del Ayuntamiento de Madrid, ubicado en el distrito Centro de dicho ayuntamiento. Para conseguir acceder a este espacio se contó con la colaboración del propio centro y de otras dos organizaciones, la Asociación de Vecinos La Corrala y la Asociación Cultural Gruñidos Salvajes.

El contacto con los participantes se hizo a través del teléfono y mediante un correo electrónico en el que se exponían los objetivos de la discusión.

La reunión del grupo se registró en formato de audio mediante dos grabadoras digitales Olympus TP7 y en formato audiovisual de vídeo digital. Posteriormente fue transcrito³⁴ en formato de texto para poder llevar a cabo su posterior análisis. La duración total de la grabación registrada fue de 1 hora y 45 minutos.

³⁴ La transcripción completa del grupo de discusión figura en los anexos de la investigación.

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

Participantes en el grupo de discusión		
<i>Nombre y apellidos</i>	<i>Vinculación con los servicios sociales</i>	<i>Antigüedad en el puesto</i>
Pedro León Reynés	<i>Educador social, equipo de tratamiento familiar. Servicios sociales del Ayuntamiento de Getafe</i>	5 años
Marina Montoya Diego	<i>Trabajadora social de los servicios sociales del Ayuntamiento de Fuenlabrada</i>	2 años
Celia Bañón	<i>Gestora de empresa de servicios sociales que trabaja para ayuntamientos de la Comunidad de Madrid</i>	3 años y 17 de experiencia en el ámbito social
Mercedes Sánchez Salido	<i>Técnica en la Federación Española de Municipios y Provincias</i>	4 años
Sandra Fernández Besa	<i>Trabajadora social comunitaria en el centro comunitario de servicios sociales Casino de la Reina del Ayuntamiento de Madrid</i>	3 años
Ania Pérez de Madrid	<i>Samur Social del Ayuntamiento de Madrid</i>	2 meses
Virginia Calderón	<i>Samur Social del Ayuntamiento de Madrid</i>	20 años
Ana Gómez Flores	<i>Animadora sociocultural de centros de mayores municipales del Ayuntamiento de Madrid</i>	3 años y medio
Ana Melva Camargo	<i>Mediación intercultural del Ayuntamiento de Madrid</i>	8 años
Trinidad Eva Pernador Conde	<i>Coordinación en entidad privada (asociación) de servicios sociales</i>	24 años
Laura González Torija	<i>Coordinación y participación con Servicios sociales en Mesas distritales desde diferentes asociaciones</i>	6 años

Tabla n.º 56: Participantes en el grupo de discusión.
Fuente: Elaboración propia.

4.3.4.2. Segmentación del grupo de discusión

En el proceso de análisis del grupo de discusión se han codificado un total de 534 segmentos en base a las categorías creadas, repartidos en 35 códigos.

El análisis del grupo se ha organizado en torno a los dos grandes temas siguiendo la estructura seguida en el análisis de las entrevistas semiestructuradas, si bien introduciendo algunas modificaciones semánticas y incluso agregando nuevas categorías y subcategorías del contenido específico de la discusión. Si en el análisis de las entrevistas exploratorias buscábamos una aproximación más general a la difusión y organización del sistema público de servicios sociales, en el análisis del grupo de discusión, en cambio,

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

nos hemos centrado en analizar la posición de los informantes respecto a un aspecto concreto del sistema, los servicios sociales generales o de atención primaria.

Seguidamente observamos en la tabla n.º 57 el conjunto de frecuencias de codificación del análisis del grupo de discusión.

Frecuencias de codificación de segmentos de las categorías del grupo de discusión		
<i>Categoría central/Categorías particulares</i>	<i>Código</i>	<i>Segmentos codificados</i>
Servicios sociales generales\Acceso a los servicios sociales	Colectivos atendidos y servicios específicos	70
La difusión de los servicios sociales generales\Técnicas y emplazamientos de difusión de los servicios	Técnicas y herramientas de difusión	40
Servicios sociales generales\Agentes de la intervención	Políticos	38
Servicios sociales generales\Agentes de la intervención	Profesionales de los servicios	34
Servicios sociales generales\Agentes de la intervención	Instituciones que intervienen	29
La difusión de los servicios sociales generales \Barreras en la difusión de los servicios sociales	Descoordinación entre entidades y servicios	26
La difusión de los servicios sociales generales \Barreras en la difusión de los servicios sociales	Visibilidad de los servicios	25
La difusión de los servicios sociales generales \Barreras en la difusión de los servicios sociales	Difusión desigual de los servicios	24
Servicios sociales generales \Acceso a los servicios sociales	Recursos y relación con el acceso	20
La difusión de los servicios sociales generales \Organización de la actividad comunicativa en las instituciones	Organización interna de la difusión en las Administraciones	20
La difusión de los servicios sociales generales \Técnicas y emplazamientos de difusión de los servicios\Marketing de los servicios sociales	Proyecciones contra el marketing	20
La difusión de los servicios sociales generales \Barreras en la difusión de los servicios sociales	Confusión	17
Servicios sociales generales	Equipamientos	14
La difusión de los servicios sociales generales \Barreras en la difusión de los servicios sociales	Falta de voluntad	14
La difusión de los servicios sociales generales \Técnicas y emplazamientos de difusión de los servicios\Marketing de los servicios sociales	Proyecciones a favor del marketing	12
La difusión de los servicios sociales generales \Barreras en la difusión de los servicios sociales	Desconocimiento de los ciudadanos hacia los servicios sociales	11

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

Frecuencias de codificación de segmentos de las categorías del grupo de discusión		
<i>Categoría central/Categorías particulares</i>	<i>Código</i>	<i>Segmentos codificados</i>
La difusión de los servicios sociales generales\Barreras en la difusión de los servicios sociales	Falta de recursos destinados a la difusión	10
La difusión de los servicios sociales generales\Organización de la actividad comunicativa en las instituciones	Comunicación interna	9
Servicios sociales generales\Agentes de la intervención	Administraciones públicas	9
La difusión de los servicios sociales generales\Barreras en la difusión de los servicios sociales	Falta de planificación de la comunicación	9
La difusión de los servicios sociales generales\Barreras en la difusión de los servicios sociales	Deficiente gestión de la información	9
Servicios sociales generales	Relación con otros sistemas	9
La difusión de los servicios sociales generales\Barreras en la difusión de los servicios sociales	Estigmatización	8
La difusión de los servicios sociales generales\Barreras en la difusión de los servicios sociales	Falta de difusión generalista	8
Servicios sociales generales\Acceso a los servicios sociales	Derecho a los servicios sociales	7
La difusión de los servicios sociales\Técnicas y emplazamientos de difusión de los servicios\Marketing de los servicios sociales	Necesidad del <i>marketing</i>	6
La difusión de los servicios sociales generales\Técnicas y emplazamientos de difusión de los servicios	Emplazamientos de la difusión	5
La difusión de los servicios sociales generales\Barreras en la difusión de los servicios sociales	Situación y horario de los centros	5
La difusión de los servicios sociales generales\Barreras en la difusión de los servicios sociales	Desconocimiento de los ciudadanos por parte de las Administraciones	4
La difusión de los servicios sociales\Organización de la actividad comunicativa en las instituciones	Objetivos de la comunicación	4
La difusión de los servicios sociales\Organización de la actividad comunicativa en las instituciones	Destinatarios de la comunicación	4
La difusión de los servicios sociales generales\Barreras en la difusión de los servicios sociales	Burocracia	4
La difusión de los servicios sociales generales \Barreras en la difusión de los servicios sociales	Falta de una primera atención	4
La difusión de los servicios sociales generales \Barreras en la difusión de los servicios sociales	Conceptualización	2

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Frecuencias de codificación de segmentos de las categorías del grupo de discusión		
<i>Categoría central/Categorías particulares</i>	<i>Código</i>	<i>Segmentos codificados</i>
La difusión de los servicios sociales generales\Barreras en la difusión de los servicios sociales	Barreras lingüísticas	2
La difusión de los servicios sociales generales\Barreras en la difusión de los servicios sociales	Barreras tecnológicas	4

*Tabla n.º 57: Frecuencias de codificación de segmentos de las categorías del grupo de discusión.
Fuente: Elaboración propia.*

En el gráfico siguiente (n.º 77) mostramos una nube de los conceptos que han aparecido de manera recurrente a lo largo de la discusión que, sobre el proceso de difusión de los servicios sociales, han mantenido los profesionales de los servicios sociales municipales.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

En el siguiente gráfico representamos de forma gráfica los diez códigos o temas que han sido objeto de un mayor número de segmentos codificados tras el proceso de codificación abierta:



Gráfico n.º 78: Principales códigos del grupo de discusión según la frecuencia de segmentos codificados.
Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico anterior podemos ver que los códigos que han tenido un mayor número de segmentos codificados dentro de la categoría central *Estructura de los servicios sociales generales* (en color negro) han sido los referidos a los colectivos atendidos y a los servicios propios. Se ha hecho especial hincapié en la influencia que tienen en la prestación los políticos, los profesionales de los servicios y las instituciones privadas que participan del sistema. Además mientras que en el análisis de las entrevistas aparecía reflejada la influencia que los expertos le conceden a la estructura legislativa en el modelo actual de comunicación de los servicios sociales, los técnicos en el grupo de discusión se han inclinado por situar esa influencia en la estructura financiera.

En cuanto a la categoría central *Difusión de los servicios sociales generales* (en color azul), los códigos con un mayor número de segmentos codificados han sido las propias técnicas y herramientas de difusión y las barreras de la difusión de estos

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

servicios, que en la discusión han sido principalmente las referidas a la descoordinación entre entidades y servicios, a la visibilidad de los servicios y a la comunicación desigual de unos servicios frente a otros. Igualmente se ha hablado de la organización interna de la difusión y por último, ha surgido en el debate una interesante controversia ante el hecho de relacionar el *marketing* con los servicios sociales públicos.

Seguidamente mostramos el delineador de códigos fruto de la codificación de los segmentos del análisis del grupo de discusión con una guía de lectura de los colores asignados a cada categoría particular (tabla n.º 58).

Interpretación de la codificación de los segmentos por colores	
<i>Categorías particulares</i>	<i>Color de codificación</i>
Acceso a los servicios sociales	Naranja
Agentes de la intervención	Rojo
Equipamientos de servicios sociales	Marrón
Organización de la actividad comunicativa en las instituciones	Azul claro
Barreras para la difusión de los servicios	Azul oscuro
Comunicación externa de los servicios sociales	Verde

Tabla n.º 58: Interpretación de la codificación de los segmentos por colores.
Fuente: Elaboración propia.

Como podemos observar en la figura siguiente, las cuestiones de las barreras para la difusión de los servicios sociales y la de la organización de la comunicación, junto a la de los agentes de la intervención social, han estado presentes prácticamente a lo largo de todo el debate. La cuestión del *marketing* ha sido tratada al final de la discusión. Por último podemos mencionar una presencia menor, pero constante en toda la discusión, referida a la cuestión del acceso a los servicios sociales (que relacionamos con la cuestión de la universalidad y del derecho a estos servicios).

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

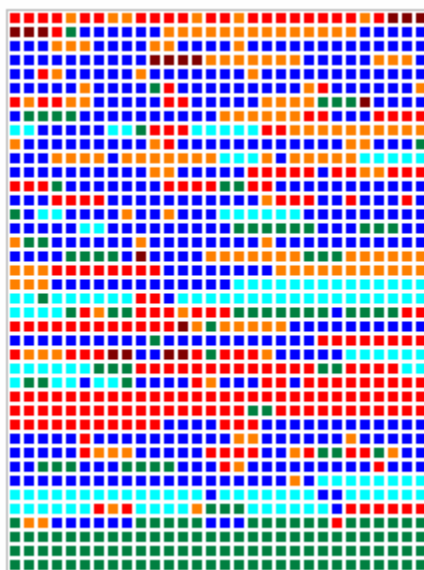


Gráfico n.º 79: Delineador de códigos del análisis del grupo de discusión.
Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda 2007.

4.3.5. Análisis de contenido del corpus: el discurso de los técnicos sobre la difusión ciudadana de los servicios sociales generales

Para llevar a cabo el análisis del contenido del grupo de discusión se ha hecho un análisis interpretativo de cada una de las categorías definitivas del tema en sus diversos aspectos y dimensiones, siguiendo el orden propuesto de categorías centrales, categorías particulares y subcategorías que presentamos en la siguiente tabla. Posteriormente, se han analizado las relaciones entre las diversas categorías y sus contenidos correspondientes para revelar el discurso subyacente en el corpus y relacionarlo con los objetivos de la investigación.

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

Sistema de categorías del grupo de discusión. Categorías centrales, categorías particulares y subcategorías de análisis
A. Estructura de los servicios sociales generales
<p>A.1. Acceso a los servicios sociales generales</p> <p>A.1.1. <i>Derecho a los servicios sociales</i></p> <p>A.1.2. <i>Colectivos atendidos y servicios específicos</i></p> <p>A.1.3. <i>Recursos y relación con el acceso</i></p> <p>A.2. Agentes de la intervención</p> <p>A.2.1. <i>Profesionales de los servicios</i></p> <p>A.2.2. <i>Políticos</i></p> <p>A.2.3. <i>Instituciones privadas de servicios sociales</i></p> <p>A.2.4. <i>Administraciones públicas</i></p> <p>A.2.5. <i>Relación con otros sistemas de servicios públicos</i></p> <p>A.3. Equipamientos</p>
B. Difusión de los servicios sociales generales
<p>B.1. Organización de la actividad comunicativa en las instituciones</p> <p>B.1.1. <i>Origen y agentes de la comunicación</i></p> <p>B.1.2. <i>Objetivos y destinatarios de la difusión de los servicios</i></p> <p>B.1.3. <i>Comunicación interna</i></p> <p>B.2. Barreras para la difusión de los servicios sociales generales</p> <p>B.2.1. <i>Percepción ciudadana de los servicios sociales</i></p> <p>B.2.2. <i>Barreras localizadas en la acción comunicativa desde las Administraciones públicas</i></p> <p>B.3. Comunicación externa de los servicios sociales</p> <p>B.3.1. <i>Técnicas, herramientas y emplazamientos de difusión</i></p> <p>B.3.2. <i>Marketing de los servicios sociales</i></p>

*Tabla n.º 59: Sistema de categorías del grupo de discusión.
Categorías centrales, categorías particulares y subcategorías.
Fuente: Elaboración propia.*

4.3.5.1. (A) Análisis interpretativo de la categoría central “Estructura de los servicios sociales generales”

El primer conjunto de categorías del análisis del grupo de discusión pertenece a la categoría central que hemos denominado *Estructura de los servicios sociales generales*.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

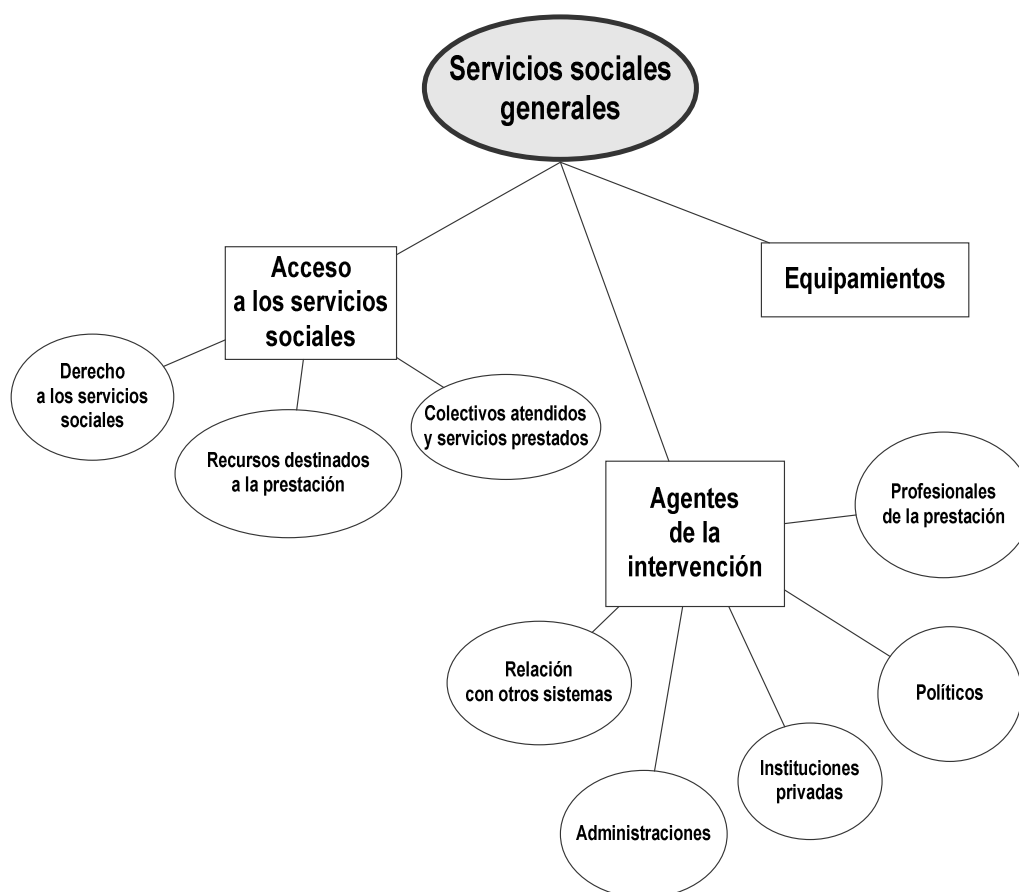


Gráfico n.º 80: Categorías, subcategorías y códigos de la categoría central
"Estructura de los servicios sociales generales".
Fuente: Elaboración propia.

Entendemos por *servicios sociales generales* (también llamados de *atención primaria*, de *base* o *comunitarios*) los servicios —también las instituciones, en este caso municipales— como los define el Ministerio de Sanidad y Política Social (2010):

Los servicios sociales generales constituyen el primer nivel de atención de las necesidades sociales básicas de los ciudadanos, están ubicados en todos los municipios españoles y se dirigen a la población en su conjunto. Las prestaciones que llevan a cabo estos servicios son las siguientes:

- Información y orientación.
- Apoyo a la unidad convivencial y Ayuda a domicilio.
- Prevención e Inserción social.
- Alojamiento alternativo.
- Fomento a la solidaridad: cooperación social.

Es decir, hablamos de un tipo de servicios sociales que se inscriben en un ámbito administrativo determinado como es la Administración local y en los que, por tanto, la

4.3. *El proceso de análisis del grupo de discusión*

responsabilidad de gestión, pero también de difusión, recae en las propias entidades locales encargadas de su prestación.

Estos servicios suponen la entrada al sistema público de servicios sociales, configurándose como el primer nivel de atención del mismo, y están dirigidos al conjunto de los ciudadanos. Estos servicios existen en todas las comunidades autónomas y están recogidos en todas las leyes de servicios sociales. La titularidad de estos servicios la ostentan los ayuntamientos, bajo la coordinación, el apoyo técnico y la supervisión de las comunidades autónomas.

Su importancia para nuestro estudio radica en ser, como decimos, el nivel a partir del cual los ciudadanos acceden al sistema público de servicios sociales. Estos servicios se encargan de informar, valorar, orientar y derivar a los ciudadanos de forma especializada sobre los derechos que pudieran corresponderles y los recursos sociales existentes, y además están encargados de llevar a cabo actuaciones de sensibilización con la población normalizada para favorecer la convivencia ciudadana.

A.1. Acceso a los servicios sociales generales

El factor comunicación aparece reflejado en la discusión como un elemento que tiene una gran influencia en el acceso a los servicios sociales, desde el hecho de que estos servicios funcionan cada vez más a demanda, si bien la consideración de estos servicios como derecho ciudadano y la cantidad de recursos financieros que las Administraciones públicas les destinan condicionan de forma determinante este acceso.

A.1.1. *La cuestión del derecho a los servicios sociales*

La consideración de los servicios sociales como derecho ciudadano es compleja. En el discurso se explica que actualmente no todos los servicios y recursos que se prestan desde los servicios sociales generales son para todos los ciudadanos, pero que aquellos que sí lo son, se desconocen por muchos usuarios potenciales que podrían acceder a ellos y utilizarlos.

Creo que al ser un servicio público y atender muchas veces emergencia, pues se pierde la perspectiva de que el ciudadano sepa que es un derecho suyo. O sea que hay una parte que atendemos por derecho. Eso a veces es complicado, y queda bastante claro que, por lo menos por mi experiencia, que la gente no lo sabe. Por ejemplo cuando viene y pide una ayuda económica, hay una parte de la ayuda económica que es por derecho, en cambio por ejemplo hay otras que no. Pero eso el ciudadano no lo sabe. Parece a veces que te está pidiendo la ayuda económica como un favor. Entonces tú dices “no perdona, tú tienes derecho a esta ayuda, a rellenar esta solicitud, y luego ya veremos si se puede tramitar o no” Pero realmente es algo del ciudadano, parte del derecho que tiene.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

La renta mínima es un derecho que tenemos todos, y que no sólo puede solicitar una persona que está durmiendo en la calle.

A este respecto se apunta la influencia de algunos factores que tienen que ver con la joven historia de los servicios sociales en nuestro país, tales como la asociación de estos servicios con la caridad y la beneficencia o la falta de conciencia de los derechos a los que, como ciudadanos, se tiene acceso. Algo que no ocurre, por ejemplo, con la conciencia ciudadana existente respecto a la sanidad pública.

Hay poca conciencia de lo que, como ciudadano, una persona puede beneficiarse, de determinados derechos... y lo que se piensa es que se está pidiendo un favor, una limosna...

... no se vive igual el "la salud es mi derecho" que "el servicio social también es un derecho". No se vive igual.

Se considera además que son las Administraciones públicas quienes tendrían que fomentar esta conciencia de derecho.

Muchas veces no nos trasladan las instituciones como ciudadanos a quién le tenemos que reclamar qué...

Por otra parte, también se habla de un derecho al acceso no sólo a la propia prestación, sino a la información referida a esa y al conjunto de prestaciones.

... volver a concebir esto como derecho del ciudadano, el acceso a una información.

A.1.2. Colectivos atendidos y servicios prestados

El sistema público de servicios sociales produce una extensa variedad de servicios y prestaciones para hacer frente a las necesidades sociales básicas de la población. Así, bajo el paraguas de temáticas que la legislación determina, los municipios mayores de 20.000 habitantes están obligados a llevar a cabo la prestación de los denominados servicios sociales generales³⁵.

Surge entonces a partir de esta amplia variedad de prestaciones y servicios unos perfiles de ciudadanos que son objeto de los mismos, que tratan de adaptarse en el tiempo a las necesidades concretas de cada población. ¿A quién se dirigen y qué servicios son? ¿Cómo trabajan?

³⁵ Recordemos que estas prestaciones básicas se articulan básicamente en torno a las siguientes cuestiones: Información y Orientación, Apoyo a la unidad convivencial y Ayuda a domicilio, Prevención e Inserción social, Alojamiento alternativo y Fomento a la solidaridad a través de la cooperación social.

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

Los participantes están de acuerdo en afirmar y defender la orientación universal del sistema, es decir, un sistema que pretende servir al conjunto de la población, y no únicamente a unos colectivos determinados o ciudadanos con unas características concretas, mediante esa variedad en su oferta. Una variedad que consideran ampliamente desconocida por el conjunto de la población.

... servicios que son para los ciudadanos y para el bienestar de los ciudadanos...

... una persona en situación digamos “normal”, que pueda necesitar en un momento determinado una ayuda...

... tú vas también cuando estás bien, si tienes un problema, o si tienes algún tipo de necesidad, pues te vas, pero al mismo tiempo pues también te puedes informar del curso de conciliación de la vida laboral y familiar, etc.

... el ciudadano, el ciudadano normal y corriente, madrileño, yo creo que no tiene ni idea de la existencia de los servicios sociales.

Sin embargo, hay una serie de colectivos determinados que suelen ser los usuarios habituales de los servicios. En la discusión se ha hecho referencia a colectivos tales como mayores, familia, personas con discapacidad, infancia y juventud, inmigración, víctimas de la violencia de género, personas dependientes, drogodependientes, personas sin hogar... Pese al principio de universalidad sobre el que se sustenta el sistema, una amplia mayoría de los usuarios habituales se inscriben dentro de estas temáticas, entre los que suele haber, además, un gran número de ciudadanos con dificultad de acceder a los recursos económicos.

... nuestra población no es precisamente rica... o sea, lo más bonito, lo más bello...

Al igual que las necesidades sociales son diversas, hay una amplia variedad en la oferta de servicios y prestaciones para tratar de satisfacerlas. En la discusión se han referencia a muchos de estos servicios:

Servicios y equipamientos sociales nombrados en el grupo de discusión	
<i>Servicios sociales</i>	<i>Equipamientos sociales</i>
SEMI (Servicio de Mediación Intercultural) Servicio de Intermediación Social Servicios de Igualdad Renta mínima SAD (Servicio de Atención a la Drogodependencia) Samur Social/SITADE (antiguo Servicio social de Información Telefónica y Atención a Emergencias)	CASI (Centro de Atención Social al Inmigrante) CAF (Centro de Atención Familiar) CAID (Centro de Atención Integral a Drogodependientes) Centro Social Comunitario Centros de Servicios Sociales Centros de Día

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Servicios y equipamientos sociales nombrados en el grupo de discusión	
<i>Servicios sociales</i>	<i>Equipamientos sociales</i>
Servicio de Teleasistencia Programas de empleo Bolsas de empleo para discapacitados	Centros de Mayores Centros de Salud

Tabla n.º 60: Servicios y equipamientos sociales nombrados en el grupo de discusión.
Fuente: Elaboración propia.

La prestación se lleva a cabo de forma individual y colectiva, es decir, a nivel individual y a nivel grupal y comunitario. Y los servicios sociales actúan principalmente a demanda de los propios ciudadanos, aunque parte de su labor es eminentemente proactiva a partir de la perspectiva de la prevención. A lo largo del discurso se le concede especial importancia a esta función preventiva, ya que en muchas ocasiones los ciudadanos llegan a los servicios (o los servicios llegan a ellos) cuando las situaciones para las que necesitan ayuda son ya graves. También porque los servicios sociales son la puerta de entrada a otros sistemas de servicios públicos que facilitan la inclusión social (servicios de empleo, educativos, sanitarios, etc.) No obstante, la propia demanda hace que se originen y produzcan nuevos servicios y prestaciones.

... hay veces que tenemos que estar buscando nosotros al que está realmente en emergencia, en una campaña de calle, por ejemplo la campaña del frío, buscarle y decirle: "oye, que te puedes morir esta noche ahí congelado, tienes esta posibilidad, este recurso".

... las problemáticas familiares pilladas a tiempo...cambian muchísimo el pronóstico.

O tendrá que pasar algo grave que es cuando sí se acercan. Yo creo que es más grave que una pérdida de tiempo, si nosotros no nos enteramos...

... el usuario llama para pedir una cita...

Hay servicios que han surgido de una demanda del mercado en los servicios sociales de atención individual.

Los servicios sociales funcionamos a demanda de la gente.

... Lo normal es que la gente va y pregunta ¿no?, porque le interesa, por lo que sea.

Al respecto de esta labor preactiva, una expresión significativa define la importancia que tiene la comunicación en actuación de los servicios sociales:

Lo importante es que la persona que de verdad nos necesite sepa dónde estamos.

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

A.1.3. Recursos y relación con el acceso

En cuanto a la relación entre los servicios que se ofertan al ciudadano y los recursos principalmente económicos de los que estos servicios se alimentan, parece haber un desequilibrio.

La prestación de servicios sociales parece venir determinada por los recursos disponibles para llevarlos a cabo. La infradotación de recursos hace que los servicios tengan que priorizar su actuación hacia los casos más urgentes.

Yo veo mi servicio como servicio de emergencia.

... y no das abasto. No das abasto. Y priorizas la inmediatez, das preferencia a la urgencia.

... entiendo perfectamente que se esté actuando desde la urgencia y desde la emergencia porque no hay más recursos de cómo afrontar ya la demanda que se tiene, ¿no? Ya hay una demanda que en sí misma ya te desborda, ¿verdad?

Por un lado hay una gran cantidad y variedad de servicios ofrecidos a los ciudadanos tanto desde la iniciativa social pública como desde la privada. En el discurso se afirma que algunos de ellos son servicios vacíos, bien porque no se difunden o bien porque no responden a demandas claras por parte de la ciudadanía.

... recursos hay muchísimos, hay tanta...

... sabemos que se hacen campañas y que hay muchos recursos.

[Participante 4: Hay muchos recursos que se están desarrollando en los ayuntamientos que muchas veces están vacíos. Yo he visto hace muy poco un servicio de información que estaba vacío, que no iba nadie, y ese servicio...

Participante 2: es dinero.

Participante 4: ... te cuesta.]

Esta gran variedad en la oferta de servicios por parte de iniciativa social pública y privada no parece bastar, en opinión de los informantes, para atender a una demanda que es cada vez mayor. Esto, evidentemente, puede afectar a la difusión que las Administraciones públicas quieran hacer de sus servicios.

... la falta de recursos la tenemos que soportar nosotros ¿no? quiero decir, como técnicos, al final. Esto es una falta de recursos por parte de las Administraciones. Sí que se comunica a veces a bombo y platillo que se están haciendo labores sociales y demás... pero detrás de un servicio a hay solamente una persona ¿no?

... el problema es que estéis saturados porque cada vez hay menos recursos.

... no me refiero, a que haya disminuido el nivel de los recursos, sino que los recursos son insuficientes para dar bien el servicio a la población existente. Si somos un millón de personas más en la Comunidad de Madrid, pues habrá que

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

hacer en proporción que haya una cantidad de recursos suficientes, vaya, creo yo. No se si el problema es la comunicación o que haya que una crisis económica y que afecte a los servicios sociales ¿no?

Si estamos ya desbordados con un mínimo de publicidad, y cada vez que la Comunidad de Madrid saca algún anuncio de algo...

Por otra parte, se apunta a que una fragmentación en la oferta de servicios sociales que se dirige a la ciudadanía y una diferencia de presupuestos entre distintas Administraciones públicas, destinados a la prestación, influyen decisivamente en el acceso de los ciudadanos al sistema. Un hecho que también determina obviamente su difusión.

... el tema de la fragmentación ¿no? cuando se habla de la existencia de muchos recursos pero muy fragmentados, muchos recursos pero en poder de múltiples entidades, pero además durante períodos de tiempo cortos y que se solapan a la vez en ese mismo espacio de tiempo, porque bueno sería que uno gestionara de enero a marzo, otro de marzo a tal, etc. y todos bien, y se pudiera hacer ese tránsito. Pero de pronto sale la convocatoria de subvenciones, de pronto toda sale ¡a la vez! Al igual que los cursos, o sea, de pronto, de esperar seis meses a que te den un curso y de repente te ofrecen muchos a la vez, y tienes que optar por uno sólo, porque... entonces yo creo que ese es un elemento que atraviesa la calidad de la prestación del servicio y que, que duda cabe, el tema de la comunicación, genera lo que estamos hablando.

Hay una diferencia en cuanto a presupuestos, en cuanto a recursos, en cuanto a lo que estabas hablando de comunicación entre todos los recursos... que te encuentras un oasis en el centro de Madrid y te vas a un distrito que está a cinco minutos andando a pie y de repente te encuentras que no funciona para nada igual.

... me imagino que sí, que te venga alguien y te diga "oye, es que yo tengo un primo en Guadalajara que sí que se lo están dando y a mí no...". Me imagino que se os debe quedar una cara de..."ya, pero es que..."

A.2. Agentes de la intervención

A.2.1. *Profesionales de los servicios*

La característica principal de la intervención social pública relativa a sus profesionales se basa en la interdisciplinariedad, si bien el trabajo social sigue siendo la profesión de referencia de estos servicios ante la sociedad.

... creo que caben disciplinas, dentro de las propias corporaciones..., se debería entender que, dentro de servicios sociales, aunque tú seas la persona encargada de servicios sociales..., o sea la que habla con el ciudadano e intenta solucionarle el papel... pues que en realidad es transversal, de alguna manera... a lo mejor no es 100 % transversal en un ayuntamiento, pero debería serlo. Tú misma lo estás diciendo, te llegará la información de la abogada. Pero es que la abogada estará en el departamento jurídico, forma

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

parte del departamento jurídico... dime, tú, ¿qué tiene que ver el departamento jurídico con el de servicios sociales?

Se han nombrado varias de las profesiones que participan en los servicios sociales públicos: el trabajo social (ya mencionado), la educación social, la psicología, la animación sociocultural, o el derecho. Para algunos de los participantes, estos profesionales que se relacionan directamente con los ciudadanos no solo desempeñan una labor primordial en la prestación de los servicios, sino que tienen un gran potencial en su difusión.

Estos profesionales desempeñan su trabajo en los municipios a partir de estructuras jerárquicas propias de la Administración pública. Así, como ocurre en otros servicios municipales, hay jefes de programas, jefes de departamentos, jefes de servicio...y hay unas figuras que son consideradas como claves para la difusión de los servicios sociales: las de los coordinadores y directores de las áreas, que tienen un enlace directo con el nivel político o que ejercen un papel de puente entre este nivel y el nivel técnico.

... muchas veces es el asesor, el cuerpo intermedio al que a veces no le damos la máxima importancia, que todos sabemos que es el que te hunde o no te hunde porque es el que tiene la información, el contacto directo con el concejal de distrito, y si no le trasmite la necesidad al concejal le llega... como tú decías, cuando explota algo es cuando... "y ¿esto yo no lo tenía controlado?" Y claro, luego el asesor te echa la bronca a ti, que eres "el que no has informado.

Ahí están los coordinadores ¿no? El papel clave es el de los coordinadores de cada centro que serían el puente, ¿no?, entre todos nosotros y ese señor o esa señora.

La experiencia en los puestos de trabajo es uno de los elementos más valorados por los profesionales, y los cambios de ubicación son considerados como perjudiciales para la prestación adecuada de los servicios .

... son los trabajadores que llevan más años los que mejor los manejan, es lo que yo veo.

... luego los interinos, que luego cambian porque les ha salido una oposición, y llevan cinco años trabajando y de repente desaparecen...

Los profesionales tienen un contacto directo con los ciudadanos y sus necesidades, por lo que tienen un potencial importante a la hora de proponer al nivel político nuevos servicios. Sin embargo no siempre son escuchados.

Tú puedes opinar, pero que eso se tenga en cuenta...

... desde abajo se suele opinar, pero se lo dices a tu jefe de departamento y cuando él lo va a comunicar más arriba le quitan un poquito, porque ya lleva todo el mes pidiendo pasta... "pues le quito un poquito" Y el jefe de unidad del

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

departamento pues le quita otro poquito, a ver si le van a echar, y entonces cuando llega es una propuesta chiquitita chiquitita, y es como, bueno... yo no te he dicho que necesitase eso, yo te he dicho que necesitaba una A mayúscula, y entonces...

Aquí, nosotros somos trabajadores sociales comunitarios, es decir, nosotros trabajamos para la comunidad, para los vecinos, la atención grupal se hace para todos los vecinos. Entonces, a través de esos cauces de comunicación que os he comentado, yo por un lado, por ejemplo, detecto necesidades del barrio de Embajadores. Yo las trasmito, se las trasmito a mi jefa. Mi jefa se la trasmite a sus jefes y a sus compañeros. Entonces ya ahí es cuando surgen iniciativas y surgen propuestas de actuación.

Los profesionales tienen, además, un gran potencial comunicador, ya que suponen el contacto más directo con el ciudadano.

... quienes han transmitido esa información directamente a los vecinos han sido los propios trabajadores sociales de zona, que han dicho "yo quiero estar ahí", y son ellos quienes se lo trasmiten a la gente.

... yo no se hasta qué punto es un problema de "¿por qué no se hace una campaña?"...o sea, que los poderes públicos publiciten los servicios que hay y no asumir que nosotros como técnicos también tenemos la obligación de dar esa información. Probablemente si informamos bien e informamos a cada uno de los que atendemos.

... nosotras somos las que damos la cara frente al ciudadano. ¡Quien da la información al ciudadano es el trabajador social.

... también es culpa nuestra, si tú no das bien la información, volvemos al círculo terrorífico éste en el que el usuario es el más afectado, que empiezan a dar vueltas hasta que vuelven al punto uno y... "ya, es que no me había enterado de que me habían cambiado el centro", o sea que...

En este sentido, desde el grupo se expresa la queja de que la gran demanda de servicios impide que los profesionales tengan el tiempo necesario para gestionar y llevar a cabo adecuadamente su comunicación con el ciudadano.

Los trabajadores sociales tenemos tal desbordamiento en atención, que no tenemos tiempo para toda la coordinación y la gestión informativa que nos vendría muy bien, ¿sabes? A mí me vendría fenomenal tener dos días entre semana por la mañana para todo eso...

A.2.2. Políticos

La influencia del nivel político en la prestación y en la difusión de los servicios sociales es muy grande, según se desprende del discurso de los participantes. Desde este nivel se ostenta y se ejerce el poder de decisión. Por tanto el nivel político es observado como un lugar clave en el funcionamiento del sistema y para decidir sobre su perfeccionamiento.

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

Los participantes consideran que la excesiva dependencia del nivel político es un aspecto que perjudica claramente al propio sistema.

... muchas cosas dependen muchas veces de una sola persona. Cambia tantísimo cómo cambia el cómo sea el jefe de área de un distrito a cómo sea jefe de área de otro...

... eso debería estar fuera de las discusiones de los políticos, es algo que se cae por su propio peso, porque perjudica a los usuarios.

Desde el discurso se achaca a los políticos de servicios sociales el hecho de tengan unos intereses determinados (personales, partidistas, electorales...) que no siempre se corresponden a las necesidades de los ciudadanos. Por tanto, eso hace que también se produzca un determinado tipo de difusión donde se mezcle la difusión de los servicios y el interés político.

... a veces hay casos en los que te llaman de Alcaldía y te dicen: "Mira, tienes que atender a esta persona". ¡Y te hablan desde el propio desconocimiento del servicio en que tú trabajas! Y le dices: "Perdona, es que a esta señora ya la atendemos, lo que pasa es que esto tiene un límite y no la podemos atender más". —"No, no, no, tenéis que atender a esta persona." —"Pues vale, que venga."

... sí, eso nos pasa a todos, que te llama directamente fulanito y te dice "oye, tienes que atender a esta persona porque sí", aunque tú le digas, "no, no, si a esa persona ya la atiende y no podemos hacer más".

... igual al político lo que tiene abajo no le importa tanto, y es el que está filtrando la información.

... también hay otros intereses que no son precisamente las demandas de los de abajo, o la popularidad, o sus propios... yo que sé. La verdad es que yo a ese nivel ya me pierdo.

... pretenden ganar ¡votos!

... la ganancia que esperan es de votos.

Los políticos dicen muchas cosas cuando están en campaña. "Hombre, tenemos muchas ayudas".

Yo lo que veo cuando intervienen los políticos en el área en que yo trabajo, intervienen cuando hay un escándalo.

Igualmente, se critica el hecho de que las personas que ocupan esos cargos políticos en donde se toman las decisiones más importantes, no tienen porqué tener necesariamente formación en intervención social.

... el problema sería que a parte de comunicarle a los ciudadanos qué son los servicios sociales, sería interesante que se enteraran también los políticos.

... ese es también un problemilla, que no tienen ni idea, o sea, no saben nada los pobres...a mí me da mucha pena, aunque también pienso que el que mucho

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

abarca poco aprieta. Ellos están a todo y a nada, claro. Por lo menos la que maneja el cotarro donde trabajo yo... "área social" es la "directora del área social", y "área social" es... ¡todo!: educación, cultura, las fiestas del barrio, no se qué, servicios sociales... entonces claro...es imposible, es imposible. Y entonces claro, esas personas que son las que deciden presupuesto, personal..., unas cosas tan grandes... pues no saben, no saben.

El concejal o quien sea es un cargo político, y los trabajadores no son políticos, o sea...mi percepción es esa, que él es un cargo político y además está puesto a dedo...

... y además su profesión puede ser cualquier cosa.

... y un trabajador social se ha sacado su plaza, un político no. Un político está ahí puesto porque le ha puesto alguien. Los políticos no tienen porqué tener ningún tipo de formación específica.

Es que a ellos les da igual, no piensan en nadie que tenga cualidades para ello. Los colocan así como "hala!"

¡Y encima deciden! (...) me siento totalmente desilusionada...

Así sucede que los políticos se apoyan en asesores externos y en las figuras jerárquicas que ostentan la responsabilidad desde el nivel técnico (directores, coordinadores) Por tanto, estos asesores y estos cargos técnicos de responsabilidad desempeñan y pueden desempeñar una influencia notoria en las prioridades sociales de los municipios. También en su difusión.

... contratan a sus asesores...

... y las cosas gordas las decide esa gente.

... ahí todos tienen un equipo. Hasta el concejal o concejales...pero es que generalmente hay un director...depende del volumen.

... entiendo que pidan el informe a los de abajo. Que luego lo utilicen o no, eso es distinto. Pero entiendo que pregunten.

Ahí están los coordinadores ¿no? El papel clave es el de los coordinadores de cada centro que serían el puente ¿no? entre todos nosotros y ese señor o esa señora.

De todas formas, no todas las voces que se oyen en el discurso desconfían de la figura del político.

En mi municipio, cualquier ciudadano se puede entrevistar con la concejala de servicios sociales sin mucho problema ¿eh?

Hay políticos que sí creen en lo que están haciendo.

Yo creo que obviamente el nivel político está para otras cosas, es decir, que no está en el día a día, pero que... yo no defiendo al político, pero también hay políticos que sí se creen lo que están haciendo...creo que hay una mala imagen a nivel general que...

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

A.2.3. Instituciones privadas de servicios sociales

La presencia de la intervención privada a través de diversos tipos de instituciones es otra de las características del sistema. Hemos puesto en la siguiente tabla algunas de las instituciones privadas que intervienen en la oferta de servicios sociales derivadas de la lectura del discurso.

Instituciones y organizaciones no públicas vinculadas a la prestación de los servicios sociales públicos
<ul style="list-style-type: none">– <i>Empresas privadas especializadas (bancos, empresas de servicios sociales, etc.)</i>– <i>Fundaciones</i>– <i>Asociaciones de profesionales especializadas en diversos ámbitos de los servicios sociales</i>– <i>Asociaciones ciudadanas - Asociaciones de vecinos</i>– <i>Asociaciones y grupos de afectados</i>– <i>Representantes sociales</i>– <i>Grupos de ciudadanos</i>– <i>Entidades religiosas</i>

*Tabla n.º 61: Instituciones y organizaciones no públicas vinculadas a la prestación de los servicios sociales públicos.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del grupo de discusión.*

La presencia de estas entidades es muy elevada en el sistema público de servicios sociales, teniendo una relación directa con los servicios sociales municipales y participando de la prestación en un régimen regulado de cogestión de servicios. Esta presencia es amplia y visible en los servicios sociales especializados, pero también tiene una fuerte relación con los servicios sociales generales, quienes les derivan muchos de sus usuarios.

Trabajo con mayores en una empresa que está contratada por el ayuntamiento y tenemos relación directa con los servicios sociales municipales, desde donde salen proyectos.

... casi todos los proyectos tenían que ver, estaban cofinanciados por entidades públicas como ayuntamientos, comunidades autónomas..., especialmente con el Ayuntamiento de Madrid, con los que teníamos una relación directa con los servicios sociales.

... he trabajado durante 8 años en el Servicio de Mediación Social e Intercultural (SEMSI) que cogestionaba Ayuntamiento de Madrid conjuntamente con la Fundación General de la Universidad Autónoma.

Centros de Atención a la Familia. Están privatizados la mayoría...

... formo parte de una asociación en la que trabajamos en proyectos de inserción.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Trabajo con una asociación donde gestionamos distintos proyectos: proyecto de renta mínima, inmigración, inserción de menores, talleres formativos... financiamos servicios sociales, y unos salen y otros no, depende.

Muchas de estas instituciones llevan a cabo acciones de difusión muy interesantes, quizá por su propia necesidad y por sus posibilidades de invertir más y mejor en temas de comunicación.

... se lo montan mucho mejor los bancos para hacerles llegar la información de los servicios que tienen... de cara a los mayores.

... están privatizados.... A lo mejor ahora están y luego recortan... pero la comunicación no me pareció mal...

... una señora de uno de los grupos me llegaba un día con una información de La Caixa de "Nuestros servicios para mayores".

Igualmente hay una importante y obligada colaboración con otros sistemas públicos y entidades públicas o semipúblicas que no son necesariamente entidades de servicios sociales, pero que igualmente influyen decisivamente en la difusión del sistema: centros de salud, colegios, escuelas, centros de empleo... Estos otros sistemas y entidades participan por tanto de algún modo en la difusión de los servicios sociales.

El trabajo en red se convierte de esta forma en una necesidad a cubrir por las Administraciones públicas y las instituciones: la necesidad de coordinar su trabajo y mejorar la difusión de su trabajo frente a los ciudadanos.

... Tienen muchos recursos, muy variados, muchos solapados.

... se tiene que valorar, como tú dices, desde el trabajo en red.

... (*necesidad de establecer*) cauces de comunicación con los profesionales.

A.2.4. Administraciones públicas

En el análisis de las entrevistas y en el estado de la cuestión hemos hablado profusamente de la intervención de las distintas Administraciones públicas del estado en la configuración del sistema público de servicios sociales.

En el grupo de discusión se ha hecho referencia a la participación de otras estructuras de tipo público a través de programas y subvenciones, como la Unión Europea a través de los programas sociales establecidos por la Comisión Europea.

... trabajaba en Aranjuez, y teníamos una bolsa de empleo de discapacitados... que fue una pena, porque era un "Horizon" de estos que daban dinero durante 3 años.

4.3. *El proceso de análisis del grupo de discusión*

En el discurso se destaca el cómo la configuración actual del sistema determina la existencia de diferencias políticas y económicas entre Administraciones públicas que terminan perjudicando al ciudadano, que recibe una atención diferente dependiendo de su lugar de residencia.

También se ha hecho referencia a los conflictos de competencias que surgen entre estas Administraciones y su influencia en la prestación de los servicios a los ciudadanos.

No todos los ayuntamientos son iguales, unos funcionan de una manera, otros funcionan de otra, unos mejor, otros peor...

Yo le digo ¿no te das cuenta que el gobierno central es socialista y aquí el gobierno comunitario es...?

No se le explica (al ciudadano) que la renta mínima no se da en el Ayuntamiento, no se le da en el supermercado, sino que esto depende de la Comunidad de Madrid.

A.2.5. *Relación con otros sistemas de servicios públicos*

El sistema público de servicios sociales se relaciona estrechamente con el resto de sistemas públicos de protección social, al hacer parte de ellos. Este sistema supone en muchas ocasiones para los ciudadanos la puerta de entrada a los otros sistemas y, a su vez, estos sistemas derivan en muchas ocasiones a los ciudadanos a los servicios sociales. Por tanto hay una obligada colaboración entre ellos y hay entonces identificada una necesidad de establecer cauces de comunicación para hacerlo. Por tanto, la difusión de los servicios sociales debe incluir una adecuada y fluida comunicación con el resto de sistemas.

“Lo sabemos todo”, además...de hospitales, de servicios sociales, de centros de salud...

... hay una mesa de mayores, una mesa de empleo, una mesa de salud, una mesa de infancia y juventud y...ah bueno, una mesa de espacios públicos y una mesa temática.

... en la mesa de salud están conociendo todos los recursos del distrito, y ahora por ejemplo se están articulando reuniones demandadas por los propios doctores, para conocer los diferentes colectivos que hay en el distrito, porque llega mucha gente de Bangladesh a los centros de salud y los médicos ven que tienen muchos problemas de diabetes, y claro eso culturalmente tiene que ver con determinados alimentos... entonces claro, a los doctores les surgen mucho esas dudas, y en esta misma sala se va a hacer una reunión con mediadores... o con la población marroquí, para explicarle a la población marroquí cómo tienen que hacer para ir al centro médico, para solicitar la tarjeta sanitaria, para conocer la diferencia entre un médico de atención primaria y un especialista.... entonces bueno, son cauces de comunicación, generan mucho esfuerzo lógicamente, pero la verdad es que con empeño se puede sacar.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

De todos ellos, el sistema público con el que más se han relacionado los servicios sociales desde la discusión ha sido el sistema público de salud, con el que se han establecido paralelismos y se han resaltado las notables diferencias existentes entre la consolidación de éste frente al sistema público de servicios sociales.

... se puede establecer un paralelismo con la forma de trabajar de los médicos, ¿no? El tema que hablaba antes de los centros de salud, ahí los médicos piden 10 minutos para la consulta porque dicen que de otra manera la relación médico-paciente se ve deteriorada, justamente el tema de la comunicación es lo primero que atraviesa, lo primero que deteriora. ¿Y por qué ocurre eso? Pues por una carencia de recursos, porque la población aumentó, no se adaptó la institución a la realidad cambiante de la sociedad, etc.

Al igual que los servicios de salud mental no nos están mandando toda clase de folletos que digan “mira, aquí si quieres puedes tener una terapia de grupo o no sé qué...” Pues igual los servicios sociales funcionamos a demanda de la gente.

Pero no se vive igual el “la salud es mi derecho” que “el servicio social también es un derecho”. No se vive igual.

... yo creo que es como en los centros de salud, ¿no? —No, no, es peor.

Tendrán que resolverlo las instituciones a las que votamos, es decir, porque si no es como si diríamos “pues no voy a informar de dónde están los centros de salud porque si no se desbordan”

A.3. Equipamientos

Los equipamientos de los servicios sociales públicos son los espacios de referencia que tienen los ciudadanos para acceder al sistema y poder acogerse a sus prestaciones.

En la discusión se ha hecho referencia a varios de estos centros, distinguiéndose entre aquellos que son de atención primaria (centros de servicios sociales de atención individual, centros comunitarios de servicios sociales) y los centros más especializados (centros de mayores, centros de día, centros de juventud...).

Se ha hecho referencia a su importancia y a la necesidad de acercarlos a los ciudadanos. Por tanto, la difusión de estos equipamientos es necesaria para la difusión de los servicios sociales públicos.

Yo no creo que las instalaciones sean imprescindibles para hacer un buen trabajo comunitario, pero sí que facilitan, es cierto...

... a lo mejor el centro está a tomar por saco...y los horarios...

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

4.3.5.2. (B) Análisis interpretativo de la categoría central “Difusión de los servicios sociales generales”

En esta categoría nos vamos a centrar en analizar las posiciones de los participantes en el grupo de discusión en torno a las actividades de comunicación y promoción de los servicios sociales generales (también llamados de atención primaria) y cuya responsabilidad de prestación se sitúa en el nivel local de la Administración pública, por lo que nos referiremos a ellos frecuentemente como los servicios sociales municipales.

B.1. Organización de la actividad comunicativa en las Administraciones públicas

B.1.1. Origen y agentes de la difusión

La opinión que surge de la discusión en lo referente a dónde se localiza la responsabilidad de las acciones comunicativas que se dirigen a los ciudadanos incide en una idea que ya se apuntaba en el análisis de las entrevistas: la de que, al menos en lo referido a la comunicación, las áreas de servicios sociales actúan como *reinos de taifas*, al ser la gestión de responsabilidad municipal.

De esta forma, a través de las opiniones expresadas en el grupo de participantes encontramos reflejado este hecho. Cada ayuntamiento ubica la responsabilidad de la comunicación a su manera, y así, hay ayuntamientos que dejan completa libertad a los departamentos de servicios sociales para comunicar, otros en los que hay una intervención decidida del nivel político, otros en los que existe un departamento de comunicación o de planificación que supervisa la producción.

... todo lo que tú hagas, todos los folletos, los soportes que tú saques, tienen que pasar por ese departamento...

... yo conozco bastante el ayuntamiento de Alcorcón por otras historias y os digo que cualquier folleto que se haga...aunque sea lo que sea, pasa por este departamento de comunicación

... cualquier folleto que hemos diseñado, lo hemos hecho nosotros y no va a otro departamento más...arriba...

... en Getafe sí sé que cualquier documento que se hace en servicios sociales pasa por la imprenta que no es municipal, que está contratado otro...yo sí que conozco a la gente que diseña esos documentos cuando se hacen, o sea, son compañeros míos de otro departamento, dentro de servicios sociales, en concreto el que hemos hablado antes de planificación haría ese documento

... yo he visto y he participado en diseño de folletos de cosas de chavales o de tal, que no va a ningún lado, sino que directamente se difunden...

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

... hicimos un folleto y una agenda y no se qué... entonces yo, personalmente ¿eh? diseñé el folleto e hice una carta que luego firmó el concejal, la primera página era: "queridos ciudadanos..." tal y cual... y yo es que en mi vida había conocido al concejal...

... cada área o departamento se organizan sus proyectos, y luego ya el ayuntamiento...

... pasará un filtro del ayuntamiento, que vea que la adecuación...

Durante el discurso los técnicos defienden su propia importancia en el proceso, al considerar que prescindir de su opinión —en la difusión de los servicios— supone un error y un problema para la comunicación.

A nosotros nos hicieron hace dos años un folleto del servicio, que no contó con nuestra opinión ni nada, entonces los compañeros, simple y llanamente, no lo utilizaron, porque les pareció, nos pareció, tan malo, en cuanto al contenido y tal,...con datos erróneos en las direcciones, etc. que al final lo guardaron. ¿Qué era lo que hacían los compañeros? Pues al final cada uno terminaba haciéndose su cartelito de toda la vida y al final era eso lo que...

... lo ideal sería que se hiciera desde abajo. Y enlazando con algo que habías apuntado tú antes, es que muchas veces influye también el miedo que tengas a perder tu trabajo, y yo creo que a veces se nos obliga a informar de cosas con las que no estamos de acuerdo, o bien que con esa información muchas veces no se llega a la necesidad que se tiene que cubrir...

Así mismo, se establece una sutil diferencia entre dos tipos de difusión que coexisten entre sí, la difusión de los servicios que llevan a cabo los políticos y la ejercida por los técnicos, siendo esta última una comunicación más directa y en la que predomina la comunicación boca a boca, frente a la del nivel político, más dirigida a toda la ciudadanía y también más institucional.

... te puede permitir (y al final, esta es una parte positiva) cierto chance para hacer cosas sin que tenga que pasar por... o sea, es como si hubiera un divorcio ¿no? lo institucional va por un lado, y luego el trabajador, de alguna forma, adecua sus instrumentos, las herramientas, ¿no?

Yo creo que son dos cosas... el concejal más institucional... y el que comunica es el trabajador.

B.1.2. Objetivos y destinatarios de la comunicación

¿Cuáles son los objetivos de la comunicación de los servicios sociales públicos? Aunque esta cuestión no se planteó de forma directa por el moderador de la sesión, hemos podido extraer algunas frases que puede responder a la pregunta:

... los servicios deberían focalizarse en trasladar a los ciudadanos cuáles son sus competencias y qué es lo que les pueden demandar.

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

... lo importante sería que la persona que de verdad los necesita, las personas que son nuestros usuarios habituales, que sepan que estamos y, si van a tener que ir de un centro a otro, que sepan hacer la gestión que necesiten.

Es decir, en un principio se habla de tres objetivos fundamentales: conocer lo que ofrecen los servicios sociales, facilitar su acceso y enseñar a utilizarlos. Se ha identificado además un cuarto objetivo: prevenir las actitudes, hábitos y comportamientos que dan pie, agravan o no permiten solucionar los problemas sociales.

... sí que hay personas que si lo conocieran probablemente fueran antes y prevendríamos que desarrollaran un problema mucho mayor.

En la siguiente figura mostramos una serie de objetivos verbalizados por los técnicos a lo largo del discurso:

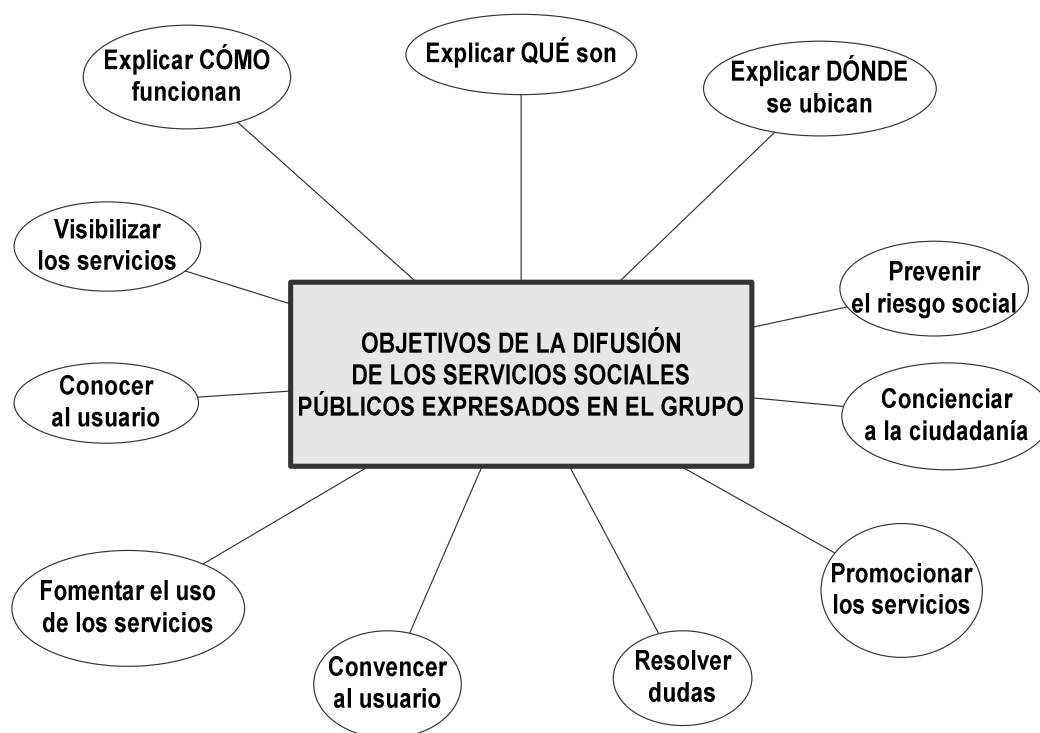


Gráfico n.º 81: Objetivos de la comunicación de los servicios sociales expresados en el grupo de discusión.
Fuente: Elaboración propia.

Como vemos, varios son los verbos que aparecen ligados a los objetivos de la comunicación de los servicios sociales públicos:

*Explicar / Ofrecer / Prevenir / Fomentar / Conocer / Concienciar /
Convencer / Visibilizar / Resolver / Pedir*

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Con respecto a quiénes deben ser los destinatarios de las acciones comunicativas, no todos los participantes consideran que se deba hacer una difusión general de los servicios (aunque esta opinión sí es compartida, en cambio, por otros), igual que no se hace de otros sistemas, pero sí que se deba garantizar con la difusión el que puedan conocer y acercarse a estos servicios quienes puedan necesitar de ellos.

Al igual que los servicios de salud mental no nos están mandando toda clase de folletos que digan “mira, aquí si quieres puedes tener una terapia de grupo o no se qué...” Pues igual los servicios sociales funcionamos a demanda de la gente, es decir, no hay... aunque a veces sí que... claro como los políticos dicen muchas cosas cuando están en campaña “hombre, tenemos muchas ayudas”, pero vamos... lo normal es que la gente va y pregunta ¿no?, porque le interesa, por lo que sea.

Lo importante es que la persona que de verdad nos necesite sepa dónde estamos.

... la persona que de verdad los necesita, las personas que son nuestros usuarios habituales, que sepan que estamos y, si van a tener que ir de un centro a otro, que sepan hacer la gestión que necesiten.

Estaría muy bien que se hiciera una campaña así, general, de que la gente supiera, todo el mundo supiera qué hay en servicios sociales.

B.1.3. *Comunicación interna*

La comunicación interna en las instituciones públicas —en los departamentos y áreas encargados de los servicios sociales— ha sido considerada durante el discurso por los técnicos como uno de los elementos imprescindibles para el éxito de la prestación: comunicación entre trabajadores del mismo servicio, comunicación entre trabajadores y servicios del mismo departamento, y comunicación entre los distintos niveles, el técnico y el político. Un elemento necesario que, a su vez, necesita de una inversión, de un esfuerzo, de una planificación.

... sí que se gasta bastante tiempo en explicar cómo funciona el programa de familia a un montón de profesionales de otros recursos, porque si no lo entienden bien hacen que luego trabajemos mucho más despacio. Por ejemplo a las compañeras de los equipos de orientación, pues se lo tienes que explicar año tras año, porque son nuevas, y tienes que gastar un montón de tiempo en explicarles cómo funciona el programa.

... a la mesa va una representante del centro de servicios sociales que luego no tiene tiempo de contar...

Hay varias técnicas y herramientas específicas de la comunicación interna de los servicios sociales, la más habitual son las reuniones, y la irrupción del correo electrónico ha supuesto una transformación de la forma de comunicarse entre trabajadores, como se ha expresado en el grupo.

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

Tenemos lo que se llama “Reuniones generales de servicios sociales”, que se realiza una vez al mes y en la que estamos todos los profesionales de servicios sociales: la jefa de departamento, los jefes de programa, los trabajadores sociales comunitarios, el servicio de intermediación social, antes los mediadores (ahora no, como ya no están... ya no puede ser) se han incorporado también los servicios de igualdad del distrito... y bueno, celebramos esas reuniones en el centro de servicios sociales de la calle de la Paloma en una sala bastante grande y bueno... una vez al mes nos reunimos ahí y bueno, el jefe de departamento nos plantea diversos temas que han ido surgiendo a lo largo de... por ejemplo “la situación del SAD es tal... hemos tenido una reunión con no sé quién...” entonces, pues nos va actualizando toda esa información. Y, al mismo tiempo, no suele hacerse todos los meses, pero cuando surge un recurso nuevo o por ejemplo ahora los nuevos compañeros de dinamización de parques... pues sí que son invitados a esas reuniones y nos explican esos proyectos, nos explican por ejemplo, cómo funciona el nuevo recurso x, pues la persona responsable nos lo explica, y es una manera para nosotros de estar informados, luego ellos le dan la información a las directoras de los servicios sociales y... bueno, lo van reportando.

Cuando no había *e-mail*, porque no todas las compañeras tenían *e-mail*, lo enviaban por papel, por correo interno, o sea, y llegaba pronto.

El *e-mail*) me parece una herramienta buena porque lo que no hay es tiempo de reuniones. O sea, ese tiempo de reuniones y decir “chicos, ¿sabéis que ha salido esto en la obra social Caja Madrid? Pero sí es verdad que todas tenemos *e-mail* y que en algún momento del día lo miras y que si nos informaran o recibiéramos más información por esos medios, que es tan fácil, a lo mejor nosotras también podríamos...

En el discurso sale a relucir de forma positiva una figura interna presente en algunos municipios que, desde dentro de los propios departamentos, gestiona toda la información referida a los servicios sociales y la distribuye entre los trabajadores.

Nosotros teníamos en Fuenlabrada durante una época una compañera que la pusieron “área de información”, o no sé como era su denominación... el caso es que estaba donde la atención, y la pusieron a recoger recursos, ofertas de todo, y nos lo mandaba por *e-mail*. Y tú todos los días te encontrabas en tu *e-mail* uno o dos *e-mails* de esta compañera: “Hay esta cosa para mayores”, “hay esto otro...”. Hombre, igual que te ofertaba y te decía algo te tendría que decir “pues esto ahora ya no existe”, ¿no? Pero a mí esa cosa me pareció bien, aunque luego, ahora ya no está...

La llamaban “área de información”... me parece, lo que llevaba ella. Entonces ella lo que hacía era... informarse: “la asociación ‘nosequé’ tiene tal...” y ella iba, y les hablaba, y cogía los folletitos... y luego todo eso nos lo mandaba al *e-mail* de todos los trabajadores sociales del ayuntamiento. Y eso durante una época estuvo muy bien.

Nosotras tenemos a la abogada de Fuenlabrada, que nos manda cada vez que sale una convocatoria del Bocam... ella se lee todos los días el Bocam y el Boletín de no sé qué. Entonces ese mismo día tienes en tu *e-mail* “se abre el plazo para...”, que a mí es una cosa que me parece superpráctico, porque sino yo jamás me enteraría ¿sabes? Y me digo, en los sitios donde no lo tengan, ¿cómo se enteran la gente? ¿Tiene que leerse trabajadora por trabajadora el Bocam? Eso es imposible. O depender del correveidile o de que justo alguien

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

te diga... vamos, yo creo que Internet... eso yo se lo agradezco mucho a la abogada. Yo es que además estoy sola en el turno de tarde, y por lo menos tengo ahí... “anda, hoy se ha abierto el plazo de...” Está muy bien.

En Getafe lo hace un departamento que se llama “de planificación”. No es la abogada quien nos lo manda pero nos lo envían igual.

B.2. Barreras para la difusión de los servicios sociales generales

B.2.1. *Percepción ciudadana de los servicios sociales*

- Desconocimiento

El desconocimiento de los servicios sociales aparece reflejado en la discusión como una de las barreras que más puede dificultar su difusión y que limita el acceso a los recursos que se ofrecen. Un desconocimiento de sus funciones y de su misión en la sociedad.

Creo que hay un desconocimiento de las instituciones, en cuanto a sus funciones, hay un desconocimiento, en este caso concreto, de lo que se hace en servicios sociales.

... comunicar a los ciudadanos qué son los servicios sociales (...).

... nos encontramos con vecinos que tampoco conocen o tienen determinadas carencias.

... el que viene a pedir algo vendría ya con una demanda concreta y sabe ya que le vas a atender ahí.

También se habla de un desconocimiento de la oferta de servicios que puede encontrarse en los servicios sociales públicos.

... si una persona conociera que es en ese sitio, igual contaba con un recurso ideal para ella en ese momento de su vida...

... vecinos y vecinas del barrio que desconocen algunos recursos.

Por otra parte, se ha hecho referencia a un amplio desconocimiento por parte de los ciudadanos sobre la ubicación de los centros y de los equipamientos.

... y muchas veces no saben dónde ir, vienen a la trabajadora social no saben dónde están el centro servicios sociales más cercano, no lo conocen, no lo han pisado en la vida.

Este desconocimiento ocasiona tanto que la gente que no los necesita los desconozca, como que tampoco puedan llegar a utilizarlos muchos ciudadanos que sí los podrían utilizar.

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

Yo realmente creo que si se conociera más a nivel ciudadano, a nivel tal... el cómo funcionan los diferentes programas, si que nos ayudaría un poco a evitar ciertas cosas. Se colapsarían igual por demanda, pero habría más conocimiento...

Luego también el ciudadano, el ciudadano normal y corriente, madrileño, yo creo que no tiene ni idea de la existencia de los servicios sociales. O sea, una persona trabajadora normal, de una familia normal, que no los precise de alguna manera por alguna necesidad urgente o tal, pues no vamos. O sea mi madre, yo creo que sabe que tiene una hija trabajadora social y yo creo que no se ha cuestionado en la vida qué son los servicios sociales municipales en Madrid.

... a los ciudadanos, es verdad que no están informados de lo que hay en los servicios sociales.

... es verdad que muchas veces no irían conociendo el recurso, ¿no? eso lo sabemos, pero bueno, sí que hay personas que si lo conocieran probablemente fueran antes.

- Estigmatización

La estigmatización parece estar presente con menos fuerza en el discurso de los técnicos que en las entrevistas a los expertos, probablemente porque ellos trabajan con usuarios que se benefician de las prestaciones del sistema y que, por tanto, tienen una mejor valoración del mismo respecto a los ciudadanos que no lo hacen. Aún así, la estigmatización no superada por una gran parte de la ciudadanía hacia los servicios sociales —que son identificados con la pobreza y con la marginación— se reconoce con claridad en el discurso.

... es como cuando te dicen, cuando les dices que tienen que ir al psicólogo “yo no estoy loco”...pues el tema de los servicios sociales a veces es igual. Es un estigma. Si tienes que dirigirles a ellos, a veces se lo toman como si fuera un estigma.]

Yo realmente sí pienso que la gente sí conoce los servicios sociales, pero que la idea que tiene de estos centros es una idea... Un poco como lo que comentabais: “¿Yo, cómo voy a ir a eso?”

Yo tengo la experiencia de la gente que hemos derivado, que la hemos derivado a los servicios sociales desde la atención telefónica, y lo primero que te saltan es “yo no soy un sin hogar, yo no soy un...” Muchos piensan que los servicios sociales son sólo para los marginados.

Al igual que sucedía en el análisis de las entrevistas, en el discurso de los técnicos también se refleja claramente la identificación que persiste de los servicios sociales con la imagen del pasado de la asistencia social, vinculada a la caridad, a la beneficencia y, en definitiva, a las políticas de tipo asistencialista, lo que tiene por consecuencia que muchos ciudadanos sólo piensen que deben recurrir a ellos cuando están “en las últimas”.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

... lo que se piensa es que está pidiendo un favor, una limosna...

... como que me sitúo por debajo de alguien que me tiene que prestar una ayuda económica y que por lo tanto lo pido desde el favor, ¿no?

... tendrá que pasar algo grave que es cuando sí se acercan.

También esa estigmatización se relaciona con una idea de inutilidad de los servicios sociales públicos.

“¿A servicios sociales? ¿Para qué voy a ir?” —decías tú— “y ¿Pa’ qué voy a ir si no me solucionan nada?”

En nuestro caso, personas sin hogar, extranjeros... aunque estén empadronados, yo creo que conocen pero no se acercan.

- Confusión

Para los técnicos, la confusión sobre lo que son y lo que hacen los servicios sociales públicos es una de las principales barreras de comunicación, por encima incluso de la estigmatización y del desconocimiento que sufren, aunque está estrechamente vinculada con ellos.

Los técnicos consideran que uno de los factores que más confusión genera, incluso a ellos mismos, es el exceso de información que producen las distintas instituciones que participan en la oferta de servicios sociales públicos.

¡Hay tal cantidad de información!, y la gimnasia de tal, y la gimnasia de no se qué...ellos mismos se hacen un lío...y muchas veces te preguntan una cosa y ni siquiera sabes tú ...si esto pertenece al centro de día, o si pertenece a otro recurso...en ese sentido sí, yo sí que lo veo, que muchas veces llega tal información que incluso nosotros, a nivel profesional, llega tanta información de tantas cosas, que muchas veces digo ¡pero bueno!

... hay un exceso de información que lo que genera es más caos. Es una desinformación al fin, a mi modo de verlo.

... yo comparto todo lo que habéis dicho, porque es una desinformación que tiene el mayor, que está informado de muchas cosas.

... tienen ¡tanta! información, tanta información que les confunde...

... hay una serie de factores por los que hay exceso de información. Y ese exceso de información genera bastante confusión.

Entonces ya no es información. Es desinformación.

La descoordinación entre las entidades que prestan servicios sociales se señala por tanto como una de las principales causas generadoras de confusión entre la ciudadanía. Esta descoordinación, que tratamos más profundamente en el siguiente

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

epígrafe, hace que la difusión que se hace de los servicios sociales públicos llegue de forma desigual a los ciudadanos y que unos ciudadanos se enteren más que otros de la oferta y de las posibilidades que se están ofreciendo.

... creo que el usuario está confundido porque no se explica si... primero, si es un derecho, muchas de las cuestiones, otras veces, no se le comunica, no se le explica que la renta mínima no se da en el ayuntamiento, no se le da en el supermercado, sino que esto depende de la Comunidad de Madrid... entonces, muchas veces no nos trasladan las instituciones como ciudadanos a quién le tenemos que reclamar qué.

Hay muchas cosas que vienen desde puntos de vista distintos. Yo por ejemplo estoy contratada por una empresa, luego hay un programa de atención de labor social de La Caixa, luego la obra social de Caja Madrid también hace otro programa diferente que lo llevan otros profesionales contratados por otra empresa diferente que no es la mía, luego están los funcionarios...

... pero muchas veces no llega tan bien ni tanta información, porque yo trabajo directamente con mayores en un centro municipal, en el distrito de Usera, y sí es verdad que muchas veces, muchas de las iniciativas que se toman por parte de la comunidad, por ejemplo, la gimnasia que decías, existe el mismo proyecto de la Comunidad de Madrid, igual, repetido por el Ayuntamiento. Exactamente igual. O sea, explícale tú los parques del distrito. Ellos mismos hacen lo mismo, y se hacen la competencia, lunes y miércoles y lunes y miércoles, el uno que empieza a las 12 h y el otro que es de 12 h a 13 h... entonces al mayor sí le llega, pero luego viene aquí, a mí en este caso como animadora sociocultural, me preguntan...

También esta confusión parece sustentarse en un problema de conceptualización. Los diversos servicios que aparecen asociados al concepto de lo "social" suelen confundirse con lo que son los servicios sociales.

... o luego la confusión esa entre servicios sociales, seguridad Social, el SAD, que la que va es una trabajadora social... o sea, como... como es algo social... pero lo de trabajadora social en vez de auxiliar de hogar también los medios de comunicación y tal.

... "¿aquí es donde van a dar el sueldo que...?"

"¿Aquí es dónde se entregan las viviendas?"

Esta confusión también se agrava con el desconocimiento de lo que son los servicios sociales y las funciones que cumplen, lo que se apoya además en el reflejo que los servicios sociales tienen en los medios de comunicación.

[Participante 1: Pero lo de trabajadora social en vez de auxiliar de hogar también los medios de comunicación y tal.

Participante 9: "Asistenta social"

Participante 8: Eso yo lo he oído en telediarios a nivel nacional, va en las noticias: "La trabajadora social de ayuda a domicilio..." Entonces, claro, lógicamente la sociedad está perdida porque desde los medios tampoco hay una información veraz.]

Por último, se apunta que la importancia que tiene la comunicación informal en la difusión de los servicios sociales muchas veces es también un factor generador de confusión.

Luego a las vecinas hay que desinformarlas de lo que se han enterado que les han contado... vamos, vamos...

- Burocracia

La burocracia administrativa también se identifica como una barrera de acceso que se relaciona con la comunicación. Muchas gestiones y muchas ventanillas que "marean" y causan frustración a los ciudadanos y les alejan de los servicios sociales, impidiendo una comunicación más directa entre profesionales y ciudadanos.

... la gente tiene que esperar a veces mes y medio, dos meses...

... van a tener que ir de un centro a otro.

... eso es muy importante. No mandarles de un sitio a otro, yo creo que en esa fase de comunicación tendrían que haber una coordinación mayor, es decir, no puedes tener a alguien que está en una situación probablemente personal bastante mala, le tengas mareándole, "aquí por la mañana, aquí por la tarde..." es decir, compaginar los derechos del trabajador, que somos todos, los trabajadores sociales que tenemos derechos como trabajadores, compaginarlos con el derecho del usuario.

... tener que llamar a cuatro sitios, tú, como técnico, para enterarte de todo, yo creo que para el usuario no es sólo una pérdida de tiempo, es una pérdida de confianza absoluta, de desmotivación..."si ya quería ir a un programa de familia, lo voy a dejar, porque si me está costando ocho paseos, quince llamadas, y nadie sabe nada..." Para mí, es mucho más que una mera pérdida de tiempo, es que esa persona ya no va a ir, para empezar.

B.2.2. Barreras localizadas en la acción comunicativa desde las Administraciones públicas

B.2.2.1. QUÉ se comunica

- Conceptualización

La confusa conceptualización y las diversas denominaciones de todo lo que engloban los servicios sociales públicos, se identifica como otro de los elementos que más dificultan la difusión de los servicios entre los ciudadanos.

Luego está lo de los conceptos. Nosotras tenemos un problema muy grande con lo que la gente cree que es una emergencia (risas) entonces... entre nosotras mismas tenemos que ponernos de acuerdo con el concepto de "emergencia".

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

Esta barrera también se identificó en el análisis de las entrevistas, y desvela la necesidad de llegar a consensos en cuanto a la denominación de los servicios.

Hemos hecho un trabajo enorme, cómo denominarlo, cómo llamar a cada cosa para ponernos de acuerdo entre nosotros, porque ya nos cuesta con los demás... y eso lleva un trabajo, y un tiempo. Cómo denominarlo, cómo llamar a cada cosa para ponernos de acuerdo entre nosotros, porque ya nos cuesta con los demás...

- Barreras lingüísticas y tecnológicas

Por un lado, las barreras lingüísticas, fruto de la actual transformación de la sociedad española en una sociedad cada vez más heterogénea y, por otro, las barreras tecnológicas, fruto de la actual sociedad de la información, se han señalado igualmente como uno de los factores que causa alejamiento de los ciudadanos de los servicios sociales públicos.

Y más en una sociedad que hoy por hoy es heterogénea, culturalmente hablando. Entonces a esta dificultad de comunicación se añaden otras ¿no? que son las propias barreras lingüísticas de determinados ciudadanos que son hasta cierto punto...que están mucho más alejados de los recursos que no conocen, ¿verdad?

... los usuarios, como a lo mejor tienen menos medios económicos para poder acceder a... consultar Internet...

... con determinado perfil de población se podría intentar trabajar de alguna forma esa desinformación.]

B.2.2.2. A QUIÉN se comunica

- Desconocimiento del ciudadano

A lo largo de la discusión se ha expresado en diversos momentos la necesidad de escuchar más al ciudadano y conocerle además desde la necesidad de disponer de datos no solo cuantitativos sino también cualitativos. Este aspecto podría relacionarse con el uso *marketing* de servicios públicos.

... tengo la sensación de que a veces falta planificación y escuchar al demandante o usuario, cómo quiere que se le transmitan...o sea cómo trasladar los servicios que se necesitan, porque muchas veces se hace desde un análisis distinto, desde un despacho...

[Participante 2: Luego está el tema de las cifras. Por ejemplo, lo que suele trascender son las cifras. Mucho más que cosas cualitativas, no? Y las cifras son tan engañosas, ¿no?

Participante 8: Y estadísticas y estadísticas...]

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

... falta trabajar esa comunicación para que le llegue al usuario. Trabajarlo también desde su punto de vista. Y ¿se está haciendo?...

... no conocían al colectivo...yo creo que ni pensaron en el carácter de los mayores...

- Escasa comunicación universalista

El modelo de comunicación actual de los servicios sociales tiende a dirigirse cada vez más a colectivos determinados de usuarios potenciales de los servicios en los municipios, obviando de alguna forma la comunicación de tipo generalista, dirigida a toda la población. Esto ocurre principalmente por razones de eficacia y aprovechamiento de recursos, y se relaciona con la ausencia de difusión de otros servicios de protección social, como los servicios de salud.

... tú piensas que si los servicios sociales (y los servicios de salud mental) se difundiera..., ¿serviría de verdad?

Sin embargo, en el discurso de los técnicos ésta cuestión parece identificarse más bien como un obstáculo para la eficacia de la propia intervención social, y en varios momentos de la discusión se ha hablado de la necesidad de comunicarse con el conjunto del público para combatir la imagen negativa que persiste vinculada hacia los servicios sociales y volver a explicarle a la sociedad qué son los servicios sociales, difundiendo los servicios sociales generales. Necesidad que se apoya también en el hecho mismo de la prevención que debe caracterizar a esta intervención. Es decir, la acción comunicativa que se dirige al conjunto de la población contribuye a prevenir el riesgo social.

... sin embargo se descuidaban las necesidades de otros vecinos, y que no tenían esa información, ¿no?...entonces el hecho de que hay experiencias que se hacen a partir de intentar superar esa barrera para algunos pero que eso luego puede ser común a las necesidades de otros, y compartir esas necesidades con los otros ¿no? Me explico: estas sesiones de acogida a lo mejor es algo que tendría que ser más universalizado hacia los vecinos... porque nos encontramos con vecinos que tampoco conocen o tienen determinadas carencias. Eso es una buena experiencia de generalizar y habría que...

... las problemáticas familiares pilladas a tiempo... cambian muchísimo el pronóstico

... es verdad que no están informados de lo que hay en los servicios sociales, y eso me lo he planteado mucho, y estaría muy bien que se hiciera una campaña así, general, de que la gente supiera, todo el mundo supiera qué hay en servicios sociales.

... yo les explicaba "este es un centro de servicios sociales donde tú vas también cuando estás bien, si tienes un problema, o si tienes algún tipo de necesidad (...). O sea, que no tiene porque ser un problema importante que le pueda hacer daño a una persona en el sentido de necesidad, un psicólogo...

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

sino algo tan sencillo que le pueda pasar a cualquier de nosotros, que no sabemos con quién dejar al niño los tres meses de vacaciones, o por ejemplo lo que comentabas tú, que la renta mínima es un derecho que tenemos todos, y que no sólo puede solicitar una persona que está durmiendo en la calle.

Porque si tenemos nosotros que ir uno por uno a explicar... es imposible. Aparte de los idiomas... Si hicieran algo así también de servicios sociales generales...

- Difusión desigual de los servicios

La difusión desigual que llevan a cabo las Administraciones públicas de los servicios sociales se señala en la discusión como el principal factor que produce confusión y que contribuye a mantener el desconocimiento actual de una gran parte de la sociedad sobre estos servicios.

En principio, podemos desarrollar esta idea de la comunicación desigual desde el hecho de que no se está llevando a cabo una difusión dirigida a toda la población, sino que las acciones comunicativas llevadas a cabo desde los municipios tienden cada vez más a dirigirse a colectivos muy determinados, y por tanto esa difusión le llega a algunos vecinos y a otros no.

... pero muchas veces no llega tan bien ni tanta información.

Creo que las cosas interesantes que realmente les interesan a los mayores, que influyen en su vida, en su pensión o en su forma de vivir, realmente no se potencian, no se difunden y al mayor no le llega o le llega mal, si acaso, o le llega a un mayor que no lo necesita...

Este hecho le da fuerza a la comunicación informal y aumenta el poder del rumor, contribuyendo además a que algunos ciudadanos conozcan más que otros los servicios que se ofrecen y se puedan beneficiar antes y mejor que otros.

Tendríamos que poner a ciertos usuarios a dar clases de esto, porque hay algunos muy expertos en esto.

[Participante 2: Habría que captarles como formadores de...

Participante 4: ... de usuarios.

Participante 2: ... ¡que dieran charlas!]

... también hay mucha gente a la que no le llega esa información, o sea que hay mayores de todo tipo, mayores preguntado por ayudas que no les llega, que se han enterado a través de su vecina de que puede poner un aparato en el lavabo o en la ducha, o de que viene la asistenta social a limpiarle la casa...

[Participante 5: Yo por lo que observo aquí, en este centro. Sí que a veces hay mucha información en el ámbito de los mayores, yo además llevo una mesa de mayores del Distrito Centro y... sí, es cierto, que tienen informaciones y además, lo que tú comentabas, hay personas que...

Participante 3: ... que si tú necesitas una información...

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Participante 5: ... "voy a llamar a fulanito que seguro que sabe que..."]

Por otra parte, cada Administración, en base a sus recursos y en base a sus propias competencias, lleva a cabo la difusión de los servicios sociales como buenamente puede y como quieren los políticos de turno.

... no todos los ayuntamientos son iguales, unos funcionan de una manera, otros funcionan de otra, unos mejor, otros peor...

Hay una diferencia en cuanto a presupuestos, en cuanto a recursos, en cuanto a lo que estabas hablando de comunicación entre todos los recursos... que te encuentras un oasis en el centro de Madrid y te vas a un distrito que está a cinco minutos andando a pie y de repente te encuentras que no funciona para nada igual.

... me imagino que sí, que te venga alguien y te diga "oye, es que yo tengo un primo en Guadalajara que sí que se lo están dando y a mí no...". Me imagino que se os debe quedar una cara de... "ya, pero es que..."

Yo le digo ¿no te das cuenta que el gobierno central es socialista y aquí el gobierno comunitario es...?

... creo que hay una desproporción.

... yo creo que de todos los ayuntamientos y distritos que conozco, éste es el único que tiene un centro comunitario como éste...

Otro hecho que ilustra esta idea de difusión desigual es que se da la circunstancia de que unos servicios se difunden mucho y otros en cambio prácticamente no tienen difusión. Además, es habitual que determinadas problemáticas sociales se pongan de moda y eclipsen a otras.

... yo creo que hay recursos que interesa mucho difundirlos, por ejemplo, tercera edad, que da muchos votos, entonces se inflan..., y luego hay otras cosas que se hacen y no se difunden. Por ejemplo, cosas de inmigración no se difunden...

... ahí estoy totalmente de acuerdo, hay cosas que no interesan para nada, vamos.

... por ejemplo de familia yo no he visto folletos en la vida...

... se habían enterado de muchas cosas este año, que están funcionando y que existen pero que nunca les había llegado la información.

[Participante 2: Y luego hay cosas que se ponen de moda (asentimiento general), o sea, hay como en todo ¿no? Hay como problemáticas sociales que están absolutamente descubiertas, y otras que es un bombardeo. Por ejemplo, ahora mujeres con órdenes de protección y cosas de maltrato... ¡es un bombardeo! A veces alucinamos porque estamos con el "servicio de atención a la víctima" el no sé qué... el "punto de no sé cuánto"... el de la mujer... y las pobres están desbordadas de profesionales ofreciéndolas recursos... pero luego sus hijos, que están destrozados, no tienen prácticamente...

Participante 1: ... protección.

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

Participante 2: ... protección. O la enfermedad mental...hay temas que ¡cómo caen en el pozo! Porque ¡es que no hay! ¡Son los invisibles! Y son gente que acaba recluida en su casa y yendo una vez al psiquiatra si atina...

Participante 7: Y las personas sin hogar, no te digo... (gran murmullo).

Participante 2: ¡Las personas sin hogar! Entonces yo creo que sí, que vamos por modas y que...

Participante 6: ¿Ahora? La violencia de género y la dependencia, fundamentalmente, el resto parece que no.

Participante 7: Dependencia de mayores...

Participante 8: ...dependencia de mayores, sí.

Participante 2: Sí es verdad. Y la dependencia, madre mía, lo que ha traído de confusión, ¿verdad? porque ha sido tan anunciado que luego realmente...]

Una última circunstancia es que, en muchas ocasiones, se generan servicios dirigidos a colectivos determinados sobre cuestiones que interesan a más ciudadanos que los que se enmarcan en esos colectivos.

... el año pasado dimos una charla informativa dirigida a los inmigrantes, en relación a la declaración de hacienda, y vinieron inmigrantes y autóctonos también, y todo el mundo participó. Respondía a una demanda que habíamos detectado las unidades que trabajamos con el colectivo... respondía a esa demanda pero luego se abrió a todo el mundo y vino mucha gente...

Yo me he encontrado con vecinos y vecinas del barrio que desconocen algunos recursos porque se ha puesto el acento, es verdad, se han hecho sesiones sobre cómo gestionar la tarjeta sanitaria en diferentes distritos, por poner un ejemplo...pero sin embargo se descuidaban las necesidades de otros vecinos, y que no tenían esa información, ¿no?...

... la experiencia del fenómeno migratorio fue muy masivo en un momento dado....luego se dieron cuenta de que no tenían que sacar recursos sólo para inmigrantes.

Hay vecinos que te decían “¿yo también puedo ir?” Entonces “claro, por supuesto”, ¿sabes?

B.2.2.3. CÓMO se comunica

- Falta de voluntad

La falta de difusión de diversos servicios frente a otros viene expresada en el discurso como fruto de una falta de voluntad de los poderes públicos.

... realmente no se potencian, no se difunden y al mayor no le llega o le llega mal.

... la prestación de unos servicios que son para los ciudadanos y para el bienestar de los ciudadanos... debería de tener eso una amplitud...

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Una falta de voluntad que puede ser motivada tanto por un miedo a que la demanda de servicios se desborde y no pueda ser atendida, como por determinados intereses políticos que hacen que se prime más la atención sobre determinadas problemáticas y no se visibilice suficientemente la que se hace con otras.

... hay recursos que interesa mucho difundirlos, por ejemplo, tercera edad, que da muchos votos, entonces se inflan..., y luego hay otras cosas que se hacen y no se difunden. Por ejemplo, cosas de inmigración no se difunden...

A veces hay que prepararlas a escondidas... porque es que... los vecinos y vecinas...

[Participante 1: A nosotros nos ha pasado que nos han dicho “no atendáis tan bien en este recurso concreto porque están viniendo de otros sitios...” (risas).

Participante 8: Algo conocido como el “efecto llamada”.

Participante 6: Sí, pero yo ahí estoy totalmente de acuerdo, hay cosas que no interesan para nada, vamos.]

... no interesa o no es conveniente que se haga una difusión de las prestaciones que ofrecen las instituciones a los ciudadanos porque hay falta de personal, porque nos desbordan y tal...

Imaginad un anuncio en televisión sólo de renta mínima, o sea, explicando lo que es la renta mínima y quién tiene ese derecho... vamos.

Pues como llegaran e hicieran, la demanda que habría...pues no podríamos absorberla.

Si estamos ya desbordados con un mínimo de publicidad, y cada vez que la Comunidad de Madrid saca algún anuncio de algo...

Frente a este miedo al desbordamiento de la demanda, los técnicos se posicionan claramente a favor de la necesidad de difundir más y mejor los servicios y consideran que el problema se deriva de la falta de recursos con que cuentan los servicios sociales en general.

... si se desbordan que se desborden, eso no es mi problema ni como técnica ni como ciudadana. Tendrán que resolverlo las instituciones a las que votamos, es decir, porque si no es como si diríamos “pues no voy a informar de dónde están los centros de salud porque si no se desbordan”, ¿no?(...) hay que ver eso y quienes tienen que resolver las prioridades presupuestarias, que se encarguen.

... las herramientas, los instrumentos, están, lo que falta a veces es la voluntad y el tiempo.

- Descoordinación entre entidades y servicios

La descoordinación entre las diversas entidades que participan de la prestación de los servicios sociales y también los propios servicios de las entidades más grandes

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

aparece identificada en la discusión como la principal barrera para la difusión de estos servicios entra la ciudadanía. Esta descoordinación hace necesaria una planificación racional de la oferta, y también de la difusión de esa oferta, y hace explícita la necesidad de establecer más cauces de comunicación entre los profesionales y de fortalecer los que ya existen.

Por una parte, la gran variedad de servicios que se ofrecen desde las Administraciones públicas y las instituciones privadas, cada una de ellas con sus propios intereses, generan un exceso de información al que hemos hecho referencia anteriormente que confunde al ciudadano y le produce frustración.

... se está perdiendo el tiempo de personas que van al servicio equivocado...

... creo que es más grave que una pérdida de tiempo, si nosotros no nos enteramos...

... muchas veces no nos trasladan las instituciones como ciudadanos a quién le tenemos que reclamar qué.

... hay un interés de manejar la información antojadizamente, o sea, por los intereses, es decir, en este tema, por un lado...y las competencias, todo hay que decirlo, entre la Administración central y la Comunidad de Madrid, o en este caso concreto ni más ni menos. Entonces, cómo cada uno maneja y hace uso de la información para su propio beneficio, ¿no?

Por otra parte, y ya desde dentro de las Administraciones públicas, la descoordinación entre diversos niveles administrativos y la falta de coordinación interna entre equipos de servicios de esas Administraciones (lo que suele suceder con las Administraciones más grandes) genera una información dirigida a la ciudadanía muchas veces confusa, cuando no errónea.

... los trabajadores sociales tenemos tal desbordamiento en atención, que no tenemos tiempo para toda la coordinación y la gestión informativa que nos vendría muy bien, ¿sabes? A mí me vendría fenomenal, tener dos días entre semana por la mañana para todo eso...

... “Es que me ha dicho mi trabajadora social que sí,” —“Pues se ha equivocado, lo siento.” Y te quedas como diciendo: “Es que el ciudadano se ha creído que yo no se lo quiero dar... o que no le quiero”.

Hay una falta de coordinación pero entre nosotros mismos. Y eso dificulta nuestro trabajo y la atención a los usuarios se ve afectada.

... lo que no hay es tiempo de reuniones.

... yo a veces he visto folletos de mi Centro de Mayores que he dicho “y esto? ¿Qué coño es? ¿Qué es este folleto, esta iniciativa? Nadie nos la ha comunicado”... cajas, y cajas y cajas de folletos, interesantes para los políticos...

... hay casos en los que te llaman de Alcaldía y te dicen, “mira, tienes que atender a esta persona” ¡y te hablan desde el propio desconocimiento del servicio

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

en que tú trabajas! (...) que tú tengas un desconocimiento de tu recurso de tu propio municipio, del propio ayuntamiento...

... a veces hay parte del ayuntamiento que desconoce otros servicios, claro.

... creo que tiene que ver también con que al final es una institución tan amplia y tal, que...

Esta falta de coordinación produce muchas veces productos comunicativos que no son útiles, que no responden a la realidad de los servicios que se están ofreciendo o que están desfasados y que son difíciles de actualizar.

Hay folletos que llegan con una tirada de miles... de no se cuantos millones de folletos, y que luego no tienen ningún sentido (...) ¡y eso es un montón de dinero público!

Hay una cantidad de guías de recursos por todos lados, y hay una cantidad de trabajadoras sociales que manejan guías de recursos antiguas. Estamos mandando a las trabajadoras sociales guías de recursos antiguas. Entonces ellas mandan a los usuarios a recursos que ya no existen, o a centros que ya han cambiado de dirección... Muchas veces se trabaja con herramientas que están desfasadas.

Las páginas web de las áreas de servicios sociales públicos surgen en el discurso como un claro ejemplo de esta descoordinación, y se apunta específicamente a la necesidad de mantener actualizados los contenidos que aparecen en dichas páginas.

Internet, por ejemplo, que sí que podría suponer... tú te metes en los sitios web de algunos ayuntamientos y muchas están sin actualizar, sobre todo las páginas de servicios sociales son las que menos se actualizan. Invertir más en ese tipo de cosas puede ser muy interesante, más que imprimir en papel, sería muy útil para trabajadores sociales, y educadores de otros recursos.

... en la página web de la comunidad, encuentro dos páginas, dos partes distintas que viene un número distinto de CASIs y dije "qué hago" y llamé al 012, me pasaron con el servicio de información de inmigración, y me hablaron de una de las páginas, y dije "pero ¿ésta es la actual, la de ahora, o es la otra?" y me dijeron "¿qué otra?" y digo "vale, gracias"

- Escasez de recursos destinados a la comunicación

La insuficiencia de recursos económicos que parece definir en la actualidad al sistema público de servicios sociales repercute en los recursos que se destinan para la difusión, según se desprende en el discurso de los técnicos.

... el tema de la comunicación es lo primero que atraviesa, lo primero que deteriora. ¿Y por qué ocurre eso? Pues por una carencia de recursos, porque la población aumentó, no se adaptó la institución a la realidad cambiante de la sociedad..., etc. Entonces yo creo que en el tema social está pasando exactamente lo mismo, es decir, estamos hablando de la comunicación, de un determinado

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

problema de la comunicación que tiene que ver también con un deterioro en el funcionamiento del sistema...

Esta falta de recursos afecta a la difusión en cuanto a que determina la capacidad de coordinación entre los trabajadores y servicios, ya que supone una falta de personal y una necesidad de tiempo para llevarla a cabo, puesto que el personal del que sí se dispone no puede destinarse enteramente a la tarea de la comunicación.

... el tiempo igual es una cosa de nosotros, de que somos pocos.

... y no das abasto. No das abasto. Y priorizas la inmediatez, das preferencia a la urgencia (...). No das abasto, no invertimos en la coherencia, y priorizas la inmediatez, la emergencia.

... lo que pasa es que si a la mesa va una representante del centro de servicios sociales que luego no tiene tiempo de contar...

En cuanto a la difusión externa de los servicios sociales, se remarca cómo las Administraciones públicas municipales no pueden disponer de los recursos para comunicar que sí gozan empresas privadas como los bancos.

... se lo montan mucho mejor los bancos para hacerles llegar la información de los servicios que tienen... de cara a los mayores.

- Ausencia de planificación de la comunicación

En varios momentos del discurso aparece reflejada la necesidad de planificar la difusión de los servicios y la información que generan para mejorar su eficacia y garantizar mejor el acceso a los mismos.

... no invertimos en la coherencia, y priorizas la inmediatez, la emergencia.

No mandarles de un sitio a otro, yo creo que en esa fase de comunicación tendría que haber una coordinación mayor, es decir, no puedes tener a alguien que está en una situación probablemente personal bastante mala, le tengas mareándole, "aquí por la mañana, aquí por la tarde..."

Es que si no...imagínate, manejar un volumen tan grande de información...

... cómo hacer nuestras difusiones, cómo hacer nuestra comunicación informal, cómo rellenar nuestro propio guión de comunicación para no tener confusiones, para poder ponernos de acuerdo entre nosotros mismos.

Esta planificación puede suponer una inversión y un ahorro en los esfuerzos de la intervención, haciendo que se utilicen más y de forma más adaptada a las necesidades de los ciudadanos los servicios que se producen. Una idea que enlaza con los beneficios que el *marketing* puede reportar a los servicios sociales.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

... al final sí hay una falta de rigor en cómo llegar y sentarse a pensar cómo hacer llegar todos los recursos, porque hay muchos recursos que se están desarrollando en los ayuntamientos que muchas veces están vacíos. Yo he visto hace muy poco un servicio de información que estaba vacío, que no iba nadie, y ese servicio...

Creo que falta comunicación pero también tengo la sensación de que a veces falta planificación y escuchar al demandante.

... desde mi experiencia, creo que falta trabajar esa comunicación para que le llegue al usuario. Trabajarlo también desde su punto de vista.

- Situación y horario de los centros

La ubicación de los equipamientos de servicios sociales aparece identificada como un factor clave para aumentar la visibilidad de los servicios. Y los horarios de apertura de los equipamientos se han señalado como uno de los elementos que más posibilitan o dificultan el acceso a los servicios.

... a lo mejor el centro está a tomar por saco...y los horarios...bueno, los horarios son los horarios del trabajador pero a lo mejor no del usuario que viene.

... le ponen la cita efectivamente en horario de mañana, cuando trabaja la trabajadora social.

... yo por ejemplo trabajo en un horario de tarde, y para mí, es una putada, pero para la gente lo veo fenomenal, ¿sabes?

Claro lo normal es que vengan por la tarde, y luego... si vas al conserje a que te informe, porque en Fuenlabrada tienes a la administrativa y al conserje, que están ahí, en la puerta, entonces "oye, ¿cómo es...?" y claro, los de...son ellos, y claro, evidentemente...

... tienen que tener personas que atiendan por la tarde, es que casi todas las familias tienen horarios para poder ir a estos sitios por la tarde.

- Falta de una primera atención

La ausencia de lo que algunos técnicos han llamado en la discusión "primera atención" también se señala como una causa que dificulta el acceso a los servicios sociales, y que podríamos relacionar, más que con la difusión, con una parte del proceso global de comunicación, (concretamente con lo que Toni Puig denomina "comunicación en el momento del servicio").

... entonces, que hubiera profesionales de ese tipo haciendo una primera atención, y una primera atención en un horario amplio. Una atención pues eso, que fuera informal...

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

No tenemos una atención de primera atención, es decir, para esa primera cita de "oye, qué es lo que tengo que hacer para...", pues la gente tiene que esperar a veces mes y medio, dos meses...

... vas al conserje a que te informe, porque en Fuenlabrada tienes a la administrativa y al conserje, que están ahí, en la puerta, entonces "oye, ¿cómo es...?" y claro, los de...son ellos, y claro, evidentemente...

... si alguien consigue que le cojan el teléfono en un Centro de servicios sociales, que me lo diga.

- Deficiente gestión de la información

En la discusión se ha identificado la necesidad de llevar a cabo un tratamiento de la información eficiente por parte de los servicios sociales municipales, sustentado sobre todo por figuras que gestionen y distribuyan adecuadamente toda la información que se genera alrededor de estos servicios, ante la ausencia de estrategias de comunicación y la descoordinación entre servicios y Administraciones. Se habla de la existencia de una información insuficiente.

¿Qué información le estamos dando a los ciudadanos?

También es culpa nuestra, si tú no das bien la información, volvemos al círculo terrorífico éste en el que el usuario es el más afectado, que empiezan a dar vueltas hasta que vuelven al punto uno y... "ya, es que no me había enterado de que me habían cambiado el centro", o sea que...

Los trabajadores sociales muchas veces mandan al abuelo al centro a... ¡que le expliquen lo que hay! O a lo mejor, a una persona que viene con un perfil de centro de día, pues a los mejor te la mandan a un Centro de Mayores donde hay uno, cuando tiene que ir a un Centro de Día. O viene porque a lo mejor tiene un principio de Alzheimer y le mandan a un Centro de Mayores donde lo que se hacen son actividades de tai chi.

Estamos mandando a las trabajadoras sociales guías de recursos antiguas. Entonces ellas mandan a los usuarios a recursos que ya no existen, o a centros que ya han cambiado de dirección... Muchas veces se trabaja con herramientas que están desfasadas.

... con esa información muchas veces no se llega a la necesidad que se tiene que cubrir...

La Ley de Dependencia se pone durante el discurso como un ejemplo de comunicación caracterizado por una deficiente gestión de la información.

[Participante 2: Y la Dependencia, madre mía, lo que ha traído de confusión, ¿verdad? porque ha sido tan anunciado que luego realmente...

Participante 1: Ha sido anunciado pero no explicado...

Participante 3: Eso es un buen ejemplo de comunicación...eh...

Participante 2: ... mal hecha (asentimiento general)...; ha estado muy mal hecha, la verdad.

Participante 9: Eso pasa cuando hay un interés de manejar la información antojadizamente, o sea, por los intereses, es decir, en este tema, por un lado... y las competencias, todo hay que decirlo, entre la Administración central y la Comunidad de Madrid, o en este caso concreto ni más ni menos. Entonces, cómo cada uno maneja y hace uso de la información para su propio beneficio, ¿no?

Participante 1: Efectivamente.]

- Visibilidad insuficiente de los servicios

La cuestión de la visibilidad de los servicios sociales públicos ha sido, junto a su difusión desigual y la descoordinación entre entidades y servicios, otra de las barreras que más obstaculizan su difusión entre la ciudadanía según se desprende de la discusión. La necesidad de hacerse visibles en la sociedad no ha pasado desapercibida para los técnicos.

Sin embargo, en el discurso muchos de los técnicos apuntan también aspectos negativos de la visibilidad, y la relacionan, también de forma negativa, con el *marketing*. Es decir, identificamos una posible resistencia entre los profesionales según el cómo se lleve a cabo esa visibilidad (y que algunos de los participantes relacionan, además, con el *marketing*).

... hay que anunciarse.

... sí es bueno que haya una visibilidad, una publicidad, que tengas que darte a conocer, pero de ahí a utilizar el *marketing*... por ejemplo el Samur Social de una imagen de *marketing* supuestamente muy buena, porque, cada vez que pasa una furgo... pero realmente *marketing* para mí es venta, y entonces con los servicios sociales, que son un derecho ciudadano... no lo encajo.

Cuando íbamos de uniforme y tenías que ir a un desalojo a un poblado y tal, es que lo pasabas fatal, porque la gente a la que tenías que atender está tan mal...y no es que tengas que ir como ellos, pero llegar con todo tan embellecido...todo que es muy bonito, lo más bello, y nuestra realidad con la que trabajamos...eso es muy chocante, a mí...

... cuando les atendamos, dentro de poco, les van a obligar a que se pongan una chapita...

... “sí sí, se nos tiene que ver”...y el “se nos tiene que ver” es una cruz

Yo reconozco que nos están haciendo publicidad...y luego lo del accidente de Spanair, tuvieron que ir allí las unidades móviles para estar de brazos cruzados, que tuvieron que estar allí....al final para llevar bocadillos a los bomberos...y nosotras diciendo “pero bueno...

Claro, pero... el cómo nos utilizan...nos sentimos utilizados...eso es una cruz diaria...

... o en un ayuntamiento como el de Madrid, que es que lo de la policía lo hacen muy bien, el vender un recurso, un centro y cinco furgonetas, como venden la primera piedra del centro, luego la inauguración, luego la inauguración cuando

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

llega el personal, y luego parece que te están vendiendo cinco centros, cuando sólo hay uno, o sea que es que son profesionales y eso en Madrid yo creo que todos lo vivimos así.

... se ve mucho más de lo que hay... parece que contamos con 25 unidades móviles, cuando hay 4 o 5 por cada turno.... parece que estamos 120 personas cogiendo el teléfono... y son sólo 6 o 7...

... eso Gallardón y compañía también lo han explotado mucho... que hay que poner el logo del Ayuntamiento de Madrid en...

Parece que los técnicos relacionan la visibilidad de los servicios con el interés político. Se considera además que los municipios grandes tienen una necesidad mayor de trabajar la visibilidad de sus servicios sociales. También se ha hecho referencia, desde el punto de vista de la visibilidad, a la difusión desigual entre servicios, y su relación con el acceso.

[Participante 2: Y luego hay cosas que se ponen de moda (asentimiento general), o sea, hay como en todo ¿no? Hay como problemáticas sociales que están absolutamente descubiertas, y otras que es un bombardeo. Por ejemplo, ahora mujeres con órdenes de protección y cosas de maltrato... ¡es un bombardeo! A veces alucinamos porque estamos con el “servicio de atención a la víctima” el no sé qué... el “punto de no sé cuánto”... el de la mujer... y las pobres están desbordadas de profesionales ofreciéndoles recursos... pero luego sus hijos, que están destrozados, no tienen prácticamente...

Participante 1: ... protección

Participante 2: ... protección. O la enfermedad mental... hay temas que ¡cómo caen en el pozo! Porque ¡es que no hay! ¡Son los invisibles! Y son gente que acaba recluida en su casa y yendo una vez al psiquiatra si atina...

Participante 7: Y las personas sin hogar, no te digo... (gran murmullo) .

Participante 2: ¡Las personas sin hogar! Entonces yo creo que sí, que vamos por modas y que ...

Participante 6: ¿Ahora? La violencia de género y la dependencia, fundamentalmente, el resto parece que no.]

Se hace también referencia a la amplia visibilidad de los servicios privados, especialmente en el sector de los mayores.

... un autobús que no se si habréis visto, que es azul y rojo, con los colores de La Caixa... pues ese autobús les lleva al Centro de Mayores, y hay una chica, que es del distrito de Usera, una sola chica que lleva ¡7 Centros de Mayores!... y el Centro de Mayores está a 200, a 50m. de las casas de las personas que van, entonces... les obligan a que si quieres ser participante del programa, les tengo que llevar en el autobús... ¿y eso porqué? (...) Se tiene que ver el logo del autobús... si no hay usuarios que no van en la furgoneta, no hay programa... no hay programa, así de claro (...) entonces la mayoría te dice “pero si yo no lo necesito, si voy andando...” pero ellos tienen que ir a buscar a 7 personas (es un autobús chiquitito) y a ellos les parece absurdo.... “oye, ¿tú sabes porqué me tienen que venir a buscar a mi casa, si yo lo tengo al lado?”... “pues no sé, pregúntale a ellos...”

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Recuerdo un programa de Caixa de Catalunya, que era del tema de reciclaje de ropa usada, que se tenía que reciclar, y el requisito era ir a unos contenedores en la calle, o sea, no se podía recoger la ropa de otra forma, sino que había que ir a unos contenedores en la calle, de un determinado color, con el logo y tal... o sea, quien paga... pide

B.3. Comunicación externa de los servicios sociales generales

B.3.1. Técnicas y herramientas de difusión

Identificamos una serie de técnicas y herramientas de comunicación externa que han ido apareciendo a lo largo del debate entre los técnicos y que forman parte de la actividad de comunicación cotidiana en los servicios sociales municipales.

Técnicas y herramientas de la comunicación externa nombrados en el grupo de discusión
<ul style="list-style-type: none">– Reuniones generales de servicios sociales– Sitios web y correo electrónico– Áreas y/o figuras de gestión de la información– Charlas y mesas de trabajo interdisciplinar– Convocatorias de actividades dirigidas a la población– Trabajo de red entre entidades– Charlas informativas por colectivos– Cartelería y folletos– Campañas de comunicación y publicidad– Medios de comunicación– Acciones de alta visibilidad– Mesas de trabajo (violencia de género, convivencia, participación, etc.)

*Tabla n.º 62: Técnicas y emplazamientos de la comunicación externa nombrados en el grupo de discusión.
Fuente: Elaboración propia.*

Así mismo, en los servicios sociales la comunicación directa, cara a cara, entre el ciudadano y el profesional cobra una importancia peculiar. Pero también hace que el peso del rumor sea mayor.

[Participante 6: Luego vas y se lo cuentas a tu vecina. “Me lo ha dicho mi vecina”.

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

Participante 2: Luego a las vecinas hay que desinformarlas de lo que se han enterado que les han contado... vamos, vamos.

Con respecto a las nuevas tecnologías de la comunicación, se ha hablado de las ventajas que ofrecen tanto en la difusión externa como en la comunicación interna, especialmente Internet y el correo electrónico, a partir de la idea de aplicar la Administración electrónica a los servicios sociales.

... me parece una herramienta buena porque lo que no hay es tiempo de reuniones. O sea, ese tiempo de reuniones y decir "chicos, ¿sabéis que ha salido esto en la obra social Caja Madrid? Pero sí es verdad que todas tenemos *e-mail* y que en algún momento del día lo miras y que si nos informaran o recibiéramos más información por esos medios, que es tan fácil, a lo mejor nosotras también podríamos...

Internet ahora mismo, con que controles muy bien si es sobre papel escribir y cuatro fotos y demás, un PowerPoint... si es sobre Internet montar algo con una interface y tal... soporta todo y vendes todo. Y no tardas nada.

Internet, por ejemplo, que sí que podría suponer... Invertir más en ese tipo de cosas puede ser muy interesante, más que imprimir en papel, sería muy útil para trabajadores sociales, y educadores de otros recursos.

Hay información, gestiones, que por Internet...o por lo menos con determinado perfil de población se podría intentar trabajar alguna forma esa desinformación.

Pero también se ha hablado de "peligros" relacionados con el uso de estos servicios, especialmente con la actualización de los sitios web y con las limitaciones de acceso de una parte de los usuarios potenciales.

Con Internet hay el peligro de saber si está actualizada o no. Y yo creo que habría que actualizar...

Una web actualizada de servicios sociales es algo utópico.

Y los usuarios, como a lo mejor tienen menos medios económicos para poder acceder a... consultar Internet... mucha gente que se nos acerca no tiene la posibilidad de acceder a Internet gratuito. Es un área de información muy restringida o muy especial de comunicación.

- Emplazamientos de la difusión de los servicios sociales generales

Al respecto de los emplazamientos utilizados para difundir los servicios sociales, se ha valorado positivamente el hecho de que las acciones comunicativas que se realizan desde los servicios sociales utilicen las posibilidades que ofrece la publicidad convencional.

... sí me pareció bonito que en el metro o en el tal...se anunciara "oye, si tienes problemas familiares o si no sabes qué hacer con tus hijos, o... existe esto"

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

... carteles en el metro...en las paradas de autobús, ... y era algo así como “si tienes problemas familiares, que sepas que aquí hay...” (...) A mí sí me pareció bien.

B.3.2. Marketing *de los servicios sociales*

El uso del *marketing* desde los servicios sociales públicos ha despertado opiniones y argumentos encontrados entre los participantes en el grupo de discusión, dando pie a un vivo debate sobre ésta cuestión.

- Proyecciones en contra del *marketing*

A priori se relaciona exclusivamente con una metodología de trabajo basada en técnicas empresariales y relacionada con la búsqueda de unos fines que no coinciden con los objetivos de los servicios sociales: interés político, ánimo de lucro o competitividad.

Sí es bueno que haya una visibilidad, una publicidad, que tengas que darte a conocer, pero de ahí a utilizar el *marketing*...

Realmente *marketing* para mí es venta, y entonces con los servicios sociales, que son un derecho ciudadano... no lo encaja.

[Participante 2: Es que no puede ser que sea un negocio y que pretendan ganar dinero...es un negocio en que pretenden ganar ¡votos! O sea, yo veo el *marketing* no desde que se quiera ayudar, que las dueñas de empresas privadas o que se privatizan funcionan...

Participante 8: Es un ánimo de lucro total.

Participante 2: ... pero yo veo el *marketing*... (murmullo) en votos... en que la ganancia que esperan es de votos.

Participante 7: Dinero.

Participante 2: Y dinero, que luego su primo tiene la empresa de... la que gana los concursos.]

¡Que son lavados de imagen! Pero eso es lo mismo, ¡es mercado! Por ejemplo, yo tenía un novio que trabajaba llevando a los niños a la Pedriza a conocer el campo... un trabajo precioso... y le pagaba BP... y él era un trabajador financiado por BP... genial, eso es una labor social, no te digo que no... pero por qué BP hace eso, y por qué BP se pone todo el logotipo en verde, imitando unas flores tal... No, no vamos a olvidar que es el logo de su petróleo... o sea, es *marketing* de su petróleo.

... indudablemente, no deja de ser cierto que ese *marketing* social se circunscribe a una orientación ideológica dentro de una economía de mercado, y que por lo tanto está vinculado al tema económico, por eso lo veo de esa manera...

Marketing tiene la palabra *market*, o sea mercado... (...) un *marketing* social no es una comunicación social, no es una difusión social, sino que, la palabra *marketing*, desde mi punto de vista, lleva implícito que yo comunico y recibo... ¡eso es el mercado! la economía de mercado... (...) la palabra *marketing* tiene otra connotación.

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

[Participante 11: A mí el concepto de *marketing* lo que me sugiere es venta...

Participante 1: Claro.

Participante 11: Realmente no estamos vendiendo nada a nadie, estamos ofreciendo unos servicios, así que...o sea, como que no va en la línea.]

... es algo empresarial.

Para mí, es una idea de ricos, cuando nuestra población no es precisamente rica... o sea, lo más bonito, lo más bello...

Igualmente el propio concepto de "*marketing*" se ha relacionado a lo largo de la discusión la idea de vender una determinada imagen de los servicios que no se corresponde con la realidad de la oferta.

A mí, de entrada, mentira. Me suena a mentira total (el concepto de "*marketing*").

... el folleto y el servicio que ofrecen, porque si no muchas veces realmente te encuentras con que bajas ahí lo ves u dices, "pero esto qué es? Esto no se adecua ¿no? con lo que estoy haciendo".

Cuando se sugiere la capacidad del *marketing* de detectar necesidades y adaptar los servicios a las mismas, se habla entonces de la existencia de la investigación social.

¡Pero es que eso es investigación so-ci-al, de toda la vida, a eso no tenemos porque ponerle otro nombre de *market* ni de mercado, porque eso es investigación social! ¡claro hombre!...

- Proyecciones a favor del uso del *marketing*

Sin embargo no todos los participantes están de acuerdo en esta cuestión. Así surgen voces que vinculan el *marketing* y los servicios sociales con el beneficio social, la difusión de los valores que llevan implícitos estos servicios y la comunicación social.

... para mí es que el *marketing* social me sugiere lo que tú dices, no hay más que ver Ong's, mundo asociativo... y también para mí *marketing* social me sugiere una acción social que las instituciones públicas deberían hacer para comunicar a sus... vender no, porque no es vender, sino comunicar...

En la economía de mercado también está el tema del comercio justo, también está el tema de las empresas de inserción...

Pero en la economía de mercado hay un valor, que es el valor social, que hasta hace poco tiempo no existía, y poco a poco se ha ido introduciendo en la empresa y en el mundo de la empresa y ahí está por ejemplo la responsabilidad social cooperativa, ¿entiendes? Porque como ya hemos pasado la calidad y ya la tiene todo el mundo, pues ahora vamos a otra, que es al tema social...

He oído hablar mucho del *marketing* social, que lo vinculo con economía de mercado... tal y como lo entiendo, o como lo he entendido, es el esfuerzo que tienen

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

que hacer las organizaciones para difundir, para vender determinados bienes y servicios que prestan esas organizaciones, o instituciones o entidades, ¿no? y por lo tanto es necesario hacer un *marketing* social.

... hombre yo... cuando pienso en *marketing* no sólo pienso en beneficio económico, sino en beneficio de algo ¿no? se me ocurría el *marketing* que se está haciendo con la violencia de género, por ejemplo ¿no? (asentimiento general) O sea, no sé si podría tener un sentido para los servicios sociales, pero creo que si se hace una campaña de *marketing* donde se dieran a conocer los servicios sociales, podría tener un beneficio que no fuera económico, no vender sólo para sacar votos, sino que podría tenerlo... no lo sé. No me suena sólo a lo económico, la verdad. No sé si podría tener otro interés o no.

¿O sea que no se puede hacer *marketing* social porque está vinculado a una economía de mercado? Yo creo que es todo lo contrario, por eso se le llama *marketing* social...

Yo lo quería pensar más desde el punto de vista de si le interesa a los servicios sociales o a la administración en sí, de alguna manera sacar la información de los servicios sociales y hacer que conozca el recurso o, como he dicho en el tema de la violencia de género, cuanto más se conozca igual evitamos más casos... no lo sé si ahí podría haber algún beneficio que no fuera económico o de votos, no lo sé. Pensaba un poco por esa línea...

Se defiende también su uso desde la necesidad de adaptación de estos servicios al mundo actual, partiendo de la idea de que es necesario que las entidades públicas actualicen y realicen una oferta atractiva de sus servicios sociales tanto para justificar la propia existencia de estos servicios como para ofrecer unos servicios más adaptados.

Pero no es que esto sea del todo negativo... quizá es que signifique que también tenemos que hacer una adaptación a los tiempos que corren, a lo que es lo que mueve el mundo, y que las instituciones que necesiten sobrevivir en este medio tienen que hacerlo. La campaña de... me acuerdo mucho del tema del *marketing* social con el 0,7 % de Fortuna, que la Coordinadora de Ong's éticamente se lo planteó, se planteó la cuestión del *marketing* social, es decir, por qué determinadas organizaciones para poder sobrevivir hoy por hoy tenemos que aceptar determinados beneficios que nos cuestionen éticamente nuestra misión... entonces... necesitas vivir. Hay organizaciones que decía, "oye, es que yo necesito para lograr todo lo que estoy haciendo esos fondos, y por lo tanto entro dentro de una línea de *marketing* social, y acepto el 0,7 como acepto "12 meses 12 causas", y tal...

Me sugiere que no es algo que rechazar desde... un ayuntamiento, estamos hablando de servicios sociales municipales... Si están gestionados... que lo gestione luego una entidad privada o una pública directamente al ayuntamiento, eso debería ser distinto porque el servicio lo está dando, el responsable final es el ayuntamiento... él es el que está dando el servicio social. Yo creo que podrían darse también viejos fantasmas, ¿no? y utilizar también... adaptarse a las nuevas tendencias sin... (...) con esto, lo que digo es que sí que habría que avanzar en comunicar, en pensar en las herramientas que utilizan en el *marketing* agresivo normal, ver si las podemos adaptar, sobre todo con un fin final, que es que el ciudadano sepa que tiene servicios públicos a su servicio, y que los use y que los demande... es decir, utilizar a veces todo lo que la empresa privada ya ha investigado, intentar ver qué podemos utilizar para llegar al ciudadano... (...) Es que los ayuntamientos a veces, como instituciones, no venden (pero no digo vender en el lado de ganar votos, que obviamente, y enlace con una cosa que tú

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

comentabas, claro que tiene que ver con votos y con política, no son lo mismo los servicios sociales que presta una determinada ideología que los que presta otra distinta... por tanto, si no queremos utilizar el *marketing* no lo utilicemos, pero está ahí. Está ahí. Y realmente, tienes que comunicar desde tu institución, desde mi punto de vista, utilizar el *marketing* social en esa línea...qué más da si es *marketing* o comunicación social ¿no?

4.3.6. Relaciones entre categorías e integración

Pasamos ahora a resumir y relacionar las diversas categorías de forma que podamos obtener una valoración general sobre el estado actual de la difusión de los servicios sociales generales o de atención primaria a partir del análisis del grupo de discusión que acabamos de efectuar. Partimos para ello de las dos categorías centrales del análisis, la propia estructura de los servicios sociales generales y su difusión.

4.3.6.1. Estructura de los servicios sociales generales

- Los agentes de la intervención

La prestación de los servicios sociales públicos es objeto de la intervención de diversas entidades que han aparecido reflejadas en el grupo de discusión: entidades públicas, entidades privadas, empresas privadas de servicios sociales y organizaciones sin ánimo de lucro.

Diversas entidades privadas tienen una importante presencia en la atención a determinados colectivos que suelen ser objeto de los servicios sociales. Así, varios bancos y cajas de ahorro aparecen nombrados (Caja de Madrid, La Caixa o Caixa de Cataluña) Diversas entidades de este tipo llevan a cabo programas similares: la Obra Social de la Caja de Madrid, el Programa de Atención Social de La Caixa o el Programa Social de Caixa de Cataluña. Igualmente se han mencionado las empresas privadas de servicios sociales, muchas de ellas cogestoras de servicios públicos junto con las Administraciones públicas. Instituciones que necesitan “sobrevivir” y obtener “beneficios económicos”. Por último, se mencionan a las organizaciones ciudadanas, organizaciones sin ánimo de lucro, a través de la mención a las asociaciones de vecinos. Organizaciones que suelen estar presentes en los mecanismos de participación ciudadana y que también son, en muchas ocasiones, cogestoras de estos servicios.

Estas instituciones y entidades públicas y privadas que constituyen los agentes de la intervención, participan o intervienen en la prestación de los servicios sociales desde intereses diversos y con diferencias significativas en cuanto a los recursos de que disponen, todo ello en un contexto de economía de mercado, en el cual aparecen nombradas en el grupo las palabras “privatizaciones”, “beneficios” y “competencia”. De

cualquier forma la responsabilidad final es siempre de la Administración pública, tanto en la propia prestación como en su control.

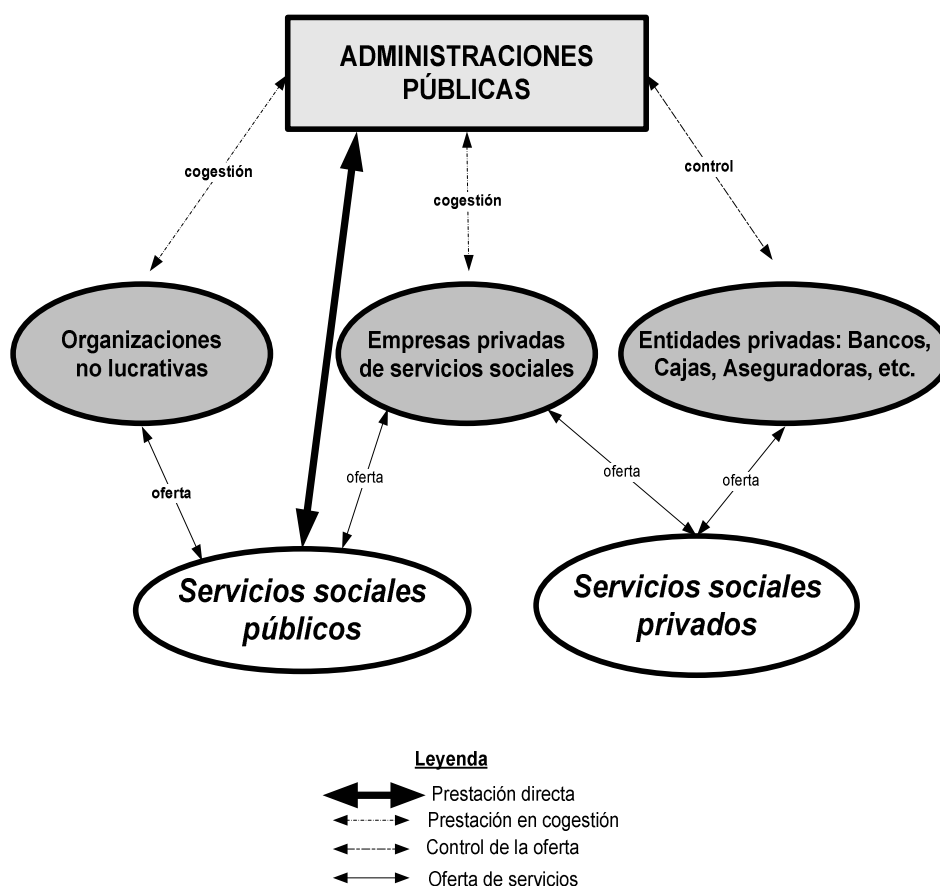


Gráfico n.º 82: Instituciones de la prestación de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del grupo de discusión.

En cuanto a las entidades públicas de la prestación, la discusión se ha centrado principalmente en las entidades Locales y las comunidades autónomas (en especial en la Comunidad de Madrid, al ser el ámbito de procedencia de los participantes en la discusión) También se ha hecho referencia al Estado y a la Unión Europea, así como a los equipamientos públicos que estas entidades gestionan: centros de día, centros de Mayores, centros de servicios sociales, centros de salud, etc.

A partir de la discusión podemos detallar la organización de un área de servicios sociales de un ayuntamiento a través de las diferentes figuras que intervienen en el mismo. Obtendríamos una estructura en la que podemos diferenciar hasta tres niveles.

Un primer nivel sería el nivel de responsabilidad política, conformado por los concejales y directores políticos y sus asesores. Esto es, cargos públicos y puestos de confianza, con una capacidad de influencia determinante en la configuración metodológica de los servicios sociales en cada municipio.

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

El segundo nivel, puente entre el nivel de responsabilidad política y el nivel de responsabilidad técnica, estaría compuesto por los coordinadores, directores de centro y directores de área de perfil normalmente más técnico que político, que suponen el puente entre el nivel político y el nivel técnico.

El tercer nivel, estaría conformado por el nivel técnico, compuesto por todos los profesionales que intervienen e interaccionan de forma directa con el ciudadano. En este nivel encontramos a los jefes de departamento y a esa variedad multidisciplinar que caracteriza a la intervención social y en la que podemos nombrar: trabajadores sociales, educadores sociales, psicólogos, abogados, sociólogos, etc. En este nivel hay otros trabajadores que no son estrictamente profesionales de la intervención social pero que de una u otra forma suelen estar presentes en las áreas y en los centros de servicios sociales y que tienen un contacto con los ciudadanos, como son el personal administrativo y los conserjes.

En el siguiente gráfico se ilustra la estructura de un área de servicios sociales en base a estos tres niveles.



*Gráfico n.º 83: Estructura de los departamentos de servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del grupo de discusión.*

La relación entre los niveles que acabamos de tratar ha sido planteada por parte de los técnicos participantes en el grupo como una relación vertical y desigual.

En primer lugar, la imagen de los políticos que se puede reproducir del discurso es una percepción cargada, *a priori*, de tintes negativos, basada tanto en el interés político como en el desconocimiento de los servicios sociales. Para suplir esta supuesta falta de conocimiento, los políticos se apoyan en asesores. En el nivel político es donde se

concentra el poder en la gestión de los servicios. Las diversas intervenciones parecen reflejar una falta de comunicación entre el nivel técnico y el político, basada en una estructura de comunicación vertical en la que la opinión de los técnicos no cuenta para esos políticos. En el medio de esta aparente desconexión entre niveles aparece como puente la figura de los coordinadores.

La estructura organizativa de los servicios sociales, dependiente también del nivel político, es igualmente objeto de críticas. Por un lado, se habla de la desvalorización de los servicios sociales en las estructuras de varios municipios (como dice uno de los informantes, “área social” = cultura, educación, fiestas del barrio, servicios sociales...es imposible; *el que mucho abarca, poco aprieta*”) Por otro, del solapamiento de competencias entre distintas administraciones y entre las instituciones públicas y privadas de la intervención social.

En cuanto al nivel técnico, que corresponde a los profesionales de los servicios sociales, se ha hecho referencia a la interdisciplinariedad inherente a la intervención social y se ha puesto el acento en la importancia que este nivel desempeña en cuanto a la difusión de los servicios sociales entre los ciudadanos, debido a su contacto directo con la propia ciudadanía y sus necesidades, si bien se ha puesto de manifiesto en diversos momentos de la discusión la idea de que existe una incomunicación entre este nivel y el nivel político y de que ambos persiguen fines diferentes.

Por último, se ha hecho mención en varios momentos de la discusión a la relación y a la mutua influencia que el sistema público de servicios sociales tiene con el resto de sistemas públicos de protección social (salud, educación, empleo, etc.), identificándose la necesidad de establecer cauces de comunicación entre ellos y a la desvalorización que los servicios sociales sufren por parte la ciudadanía con respecto a los otros sistemas.

- Acceso a los servicios sociales

El acceso a los servicios sociales públicos se vincula directamente a lo largo del discurso con la cuestión del derecho legal a los mismos y con la de la capacidad del sistema determinada por el nivel de recursos asignados.

En la discusión, hemos podido reconocer dos tipos de derecho ciudadano diferentes que confluyen en torno a la difusión de los servicios sociales:

- El derecho al acceso y disfrute a la prestación de los servicios, basado en el principio de universalidad de los servicios sociales.
- El derecho al acceso a la información pública, basado en el principio de transparencia de los poderes públicos.

Pero la opinión generalizada entre los técnicos es la de que el sistema sufre en la actualidad de una situación de insuficiencia de recursos y de saturación de los servicios,

4.3. *El proceso de análisis del grupo de discusión*

lo que hace plantearse al grupo la cuestión de si realmente les interesa a las Administraciones públicas difundir de forma universal los servicios sociales, y sitúan la responsabilidad de esta decisión en el nivel político.

Desde esta idea, las instituciones públicas estarías realizando una difusión limitada del sistema debido a esa incapacidad de hacer frente a un posible aumento de la demanda que no podría satisfacerse.

La consecuencia de esta difusión limitada sería la existencia de un porcentaje importante de ciudadanos a los que no estaría llegando esta difusión, y que por tanto no estarían informados de lo que hay en los servicios sociales (también de lo que son), desconociendo o confundiendo muchos de sus recursos y no pudiendo acceder a ellos cuando los necesitan.

Frente a este hecho surge una idea en el grupo, según la cual todo el mundo debería conocer lo que hay en los servicios sociales, ya que, por un lado, los servicios sociales se abren *a priori* a todo el mundo a partir del principio de universalidad y, por otro lado, porque los poderes públicos tienen la obligación de informar sobre su acción y por tanto de los servicios que ofertan. Así, desde esta óptica, todo pasaría, como decíamos, por aumentar la difusión de los servicios y ampliar el enfoque de la misma o bien añadir a la difusión actual una difusión con un enfoque generalista, asumiendo que este hecho podría aumentar la demanda de servicios sociales, pero también el conocimiento de su existencia y de su función social.

La difusión universal de los servicios sociales vs. El acceso limitado a los servicios

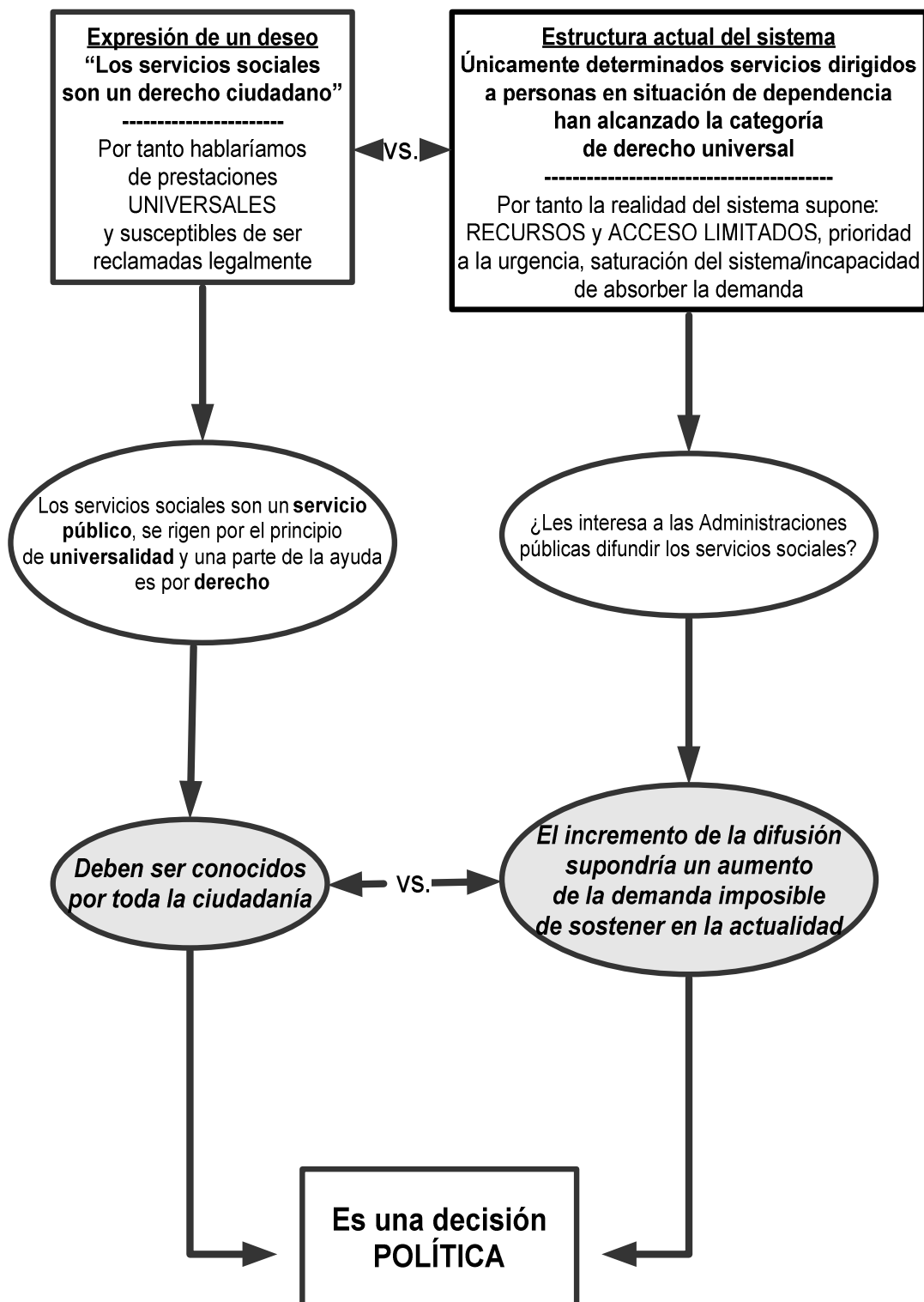


Gráfico n.º 84: La difusión universal de los servicios sociales vs. El derecho de acceso.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del grupo de discusión.

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

- Equipamientos

En cuanto a los equipamientos del sistema (Centros de servicios sociales, Centros de Día, Centros de Mayores, Centros de Juventud, etc.) hemos podido extraer del discurso la necesidad de hacerlos más accesibles para los ciudadanos, en cuanto a su ubicación y sus horarios de atención al público, y de hacerlos más visibles de cara a la ciudadanía. Los equipamientos juegan un importante papel no sólo en la prestación y la difusión de los servicios sociales, sino también en la imagen que los ciudadanos se hacen del propio sistema.

4.3.6.2. Difusión de los servicios sociales generales

- Organización de la actividad comunicativa

- *Objetivos y destinatarios*

A partir del debate, hemos aumentado las funciones de la comunicación de los servicios sociales que localizábamos en el análisis de las entrevistas exploratorias. Podemos identificar hasta siete funciones que están (o pueden estar) presentes en la difusión de estos servicios:

- Función **informativa**: explicar qué son, dónde están, cómo funcionan, por qué existen...
- Función **preventiva**: prevenir frente al riesgo social.
- Función **sensibilizadora**: Concienciar sobre los problemas sociales.
- Función **publicitaria**: Visibilizar los servicios, promocionarlos.
- Función **política**: Mostrar la acción llevada a cabo por los gestores políticos.
- Función **apelativa**: Hacer que el ciudadano demande, fomentar su uso, llamarle.
- Función de **interacción**: conocer al ciudadano

Según la línea del discurso, el amplio desconocimiento sobre lo que son y lo que hacen los servicios sociales y la confusión existente alrededor de ellos, es la cuestión esencial que justifica la necesidad de difundir más y mejor estos servicios, esto es, hacer que se conozcan y que se identifiquen de manera inequívoca los recursos existentes, para que el ciudadano sepa que tiene servicios públicos a su servicio, que los pueda demandar cuando los necesite y que sepa utilizarlos.

En cuanto a quiénes deben ser los destinatarios de la comunicación de los servicios sociales, su elección vuelve a traer a la discusión el debate sobre la universalidad de los mismos.

En primer lugar, en la discusión se ha hablado de la asociación habitual que se suele hacer de los servicios sociales como servicios prestados expresamente para los denominados “marginados” frente a la denominada población “normalizada”. Este estereotipo se apoya una vez más en el desconocimiento de lo que son los servicios sociales por parte de la ciudadanía en general, pero también encontramos en el análisis del discurso una relación con la falta de recursos disponibles por parte de los servicios sociales para atender a un porcentaje mayor de la población del que ya atienden y que, por tanto, limita su alcance.

Entonces prevalece una idea de que “no interesa o no es conveniente que se haga difusión de las prestaciones” ya que si los servicios sociales se difundieran más de lo que se está haciendo, “se desbordarían” (otra expresión en sostiene esta idea afirmando que “ya están desbordados con un mínimo de publicidad”) y que, por esta razón, la difusión que se está haciendo en la actualidad de los servicios sociales esté cada vez más dirigida a perfiles concretos de ciudadanos, grupos y colectivos determinados y a los “ciudadanos que son ya usuarios habituales de estos servicios”, reduciéndose así mismo la difusión dirigida a la ciudadanía en general.



*Gráfico n.º 85: Representaciones sobre los destinatarios actuales de la difusión de los servicios sociales expresados en la discusión.
Fuente: Elaboración propia.*

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

➤ Origen y agentes de la difusión

¿Quién se encarga de crear los contenidos y elegir los materiales de la difusión de los servicios sociales?

A través del discurso ubicamos una parte muy importante de la responsabilidad de la difusión del sistema justamente en las entidades locales, al ser ellas las responsables de la gestión de los servicios sociales generales o de atención primaria, y al ser ellas la puerta de entrada al sistema.

Dentro de las entidades locales, la responsabilidad de la difusión suele ubicarse, de forma heterogénea (pues en cada ayuntamiento la organización de esta difusión parece ser diferente) entre el nivel técnico y el político, y con la presencia de los departamentos de comunicación cuando estos existen.

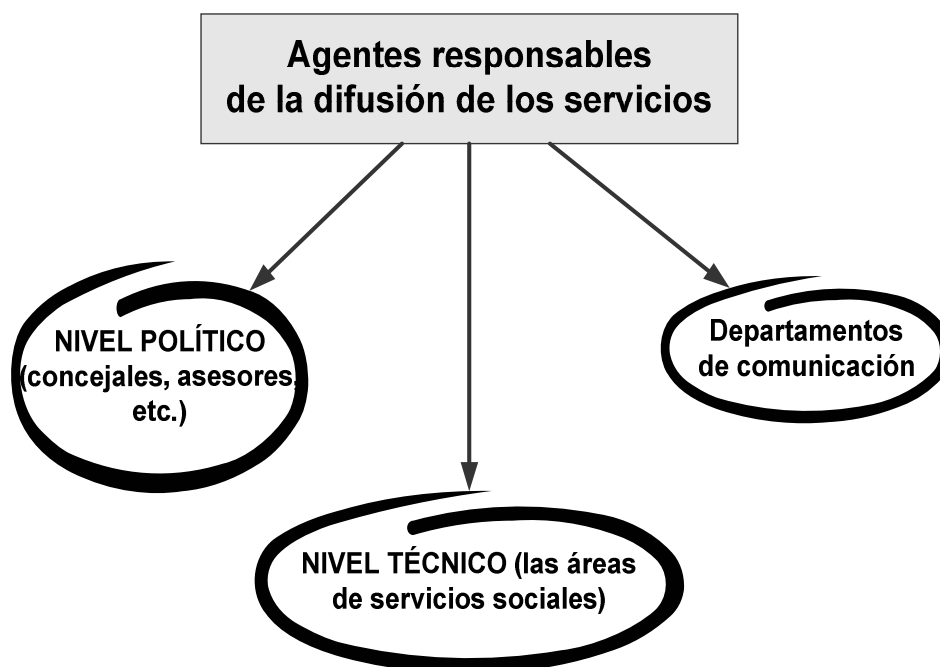


Gráfico n.º 86: Representaciones sobre los agentes que intervienen en la comunicación de los servicios sociales expresadas en la discusión.
Fuente: Elaboración propia.

Para los técnicos lo ideal sería que lo que se va a comunicar a los ciudadanos se crease *desde abajo*, desde el nivel técnico. Esto es, que, en la responsabilidad y en las decisiones que se toman con respecto a la comunicación con el ciudadano, existiera, sino una responsabilidad absoluta de los trabajadores, sí una clara participación de los mismos, ya que “somos los que damos la cara ante el ciudadano”. Pero esto no siempre es así. “Tú puedes opinar, pero que eso se tenga en cuenta...” En muchos casos, y de forma cada vez más habitual, la responsabilidad de la comunicación la ostenta el nivel político. Esto presupone la existencia de dos niveles diferentes de comunicación, el técnico (que

es más cara a cara con el ciudadano y da más información) y el político (más institucional) Y son dos niveles que coexisten de manera diferente según los municipios.

Por otra parte, como decimos, los departamentos de comunicación de los ayuntamientos tienen cada vez más influencia en la difusión de los servicios sociales municipales.

➤ *La comunicación interna*

La existencia de cauces de comunicación interna en las áreas de servicios sociales está considerada como un factor determinante (y obligatorio) para alcanzar el éxito en la prestación y en la consecución de los objetivos. Como venimos viendo, además, los servicios sociales se caracterizan por tener un elevado grado de complejidad debida a la variedad de su oferta y la gestión y el acceso a información por parte de los trabajadores es imprescindible para comunicarse después con el ciudadano.

Así, en primer lugar se ha hecho referencia al problema que supone la descoordinación entre trabajadores del mismo ayuntamiento, en el caso de los ayuntamientos más grandes, y que achacan a una falta de comunicación motivada por la ausencia de tiempo.

Un segundo aspecto surgido en el discurso está referido a la estructura de la comunicación interna en los departamentos de servicios sociales. La comunicación vertical entre los distintos niveles aparece mencionada como una fuente generadora de problemas en el nivel interno.

El tercer aspecto que hemos identificado relacionado con la comunicación interna, es el de la necesidad de gestionar y compartir adecuadamente la información a nivel interno, algo que es de gran utilidad para los técnicos sociales. Pero llevar a cabo esta gestión de la información requiere de un esfuerzo adicional importante, el esfuerzo que supone manejar un volumen grande de información y de invertir tiempo en explicar cómo funcionan los diferentes programas. En este sentido, la creación de figuras de coordinación de la información interna, (figuras que, desde un perfil social, recojan ofertas, recursos e información referida a la prestación y que gestionen y difundan esa información entre los trabajadores) dentro de las áreas de servicios sociales, se sugiere como un elemento positivo a plantear. El *correo electrónico* y las *reuniones presenciales* se desvelan como las herramientas fundamentales actuales de la comunicación interna.

- Barreras de la difusión de los servicios sociales generales

Las barreras que encuentran las Administraciones públicas a la hora de difundir los servicios sociales generales entre la ciudadanía se han identificado en el

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

discurso en torno a dos cuestiones: la percepción actual que los ciudadanos tienen sobre estos servicios y la acción comunicativa llevada a cabo por la propia Administración.

En torno a la primera cuestión, además de las principales barreras señaladas, que son el desconocimiento y la confusión hacia los servicios sociales (a los que ya hemos hecho referencia), se ha hablado también de la estigmatización que sufren estos servicios y de la burocracia inherente a la función pública que parece afectar al vínculo entre el ciudadano y su acceso y valoración de estos servicios.

Para los técnicos, la estigmatización parece sustentarse por encima de todo en las características de los colectivos en los que se inscriben los usuarios más habituales de los servicios sociales, que a su vez parece apoyarse en la propia legislación. Es decir, la idea de que la estructura actual del sistema promueve un derecho limitado de acceso que de alguna manera perpetúa el hecho de tener que cumplir una serie de condiciones (tener determinado nivel de ingresos o padecer algún problema grave) para acceder a los servicios sociales.

Con respecto a la acción comunicativa llevada a cabo por las Administraciones públicas, hemos analizado las barreras en torno al “qué” se comunica, el “a quién” se comunica y respecto al “cómo” se está llevando a cabo esa difusión.

En cuanto a lo que se comunica, los técnicos han apuntado a las barreras de lingüísticas como uno de los principales escollos que afectan a la difusión. También se ha señalado la confusa conceptualización existente en torno al qué son los servicios sociales, qué incluyen, para qué sirven y a quiénes van dirigidos.

Con respecto a quiénes están siendo los destinatarios de la difusión, las barreras se han identificado acerca de las escasas acciones de comunicación con enfoque universalista, la difusión desigual de servicios y el desconocimiento, por parte de las entidades que producen los servicios, del destinatario de la difusión.

La difusión desigual de los servicios aparece motivada por una cada vez mayor sectorización en cuanto a los colectivos atendidos motivada por los recursos disponibles por los servicios sociales. Pero también por un interés de tipo político que promociona unos determinados temas (por ejemplo mayores o víctimas de la violencia de género) en detrimento de otros (como inmigración). Esto produce una visibilidad irregular de los servicios y contribuye a fortalecer el desconocimiento y la confusión.

La ausencia cada vez más notoria de acciones comunicativas dirigidas a la ciudadanía en general puede responder a la necesidad de ser eficientes con los recursos disponibles, que son limitados, lo que imposibilita poder atender a un espectro de población mayor, como teóricamente se pretende. Esto se traduce en que las herramientas de difusión que se suelen utilizar desde los servicios sociales se caractericen por ser más directas, primando el cara a cara con el ciudadano, lo que aumenta su eficacia en incluso quizá su calidad comunicativa, pero reduce la posibilidad de difusión universal.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Los técnicos han hablado también de la barrera que supone no conocer mejor al ciudadano para poder comunicarse con él desde su propia realidad, adaptando los mensajes a sus características (algo que puede conseguirse mediante el uso del *marketing* de servicios públicos).

Por último, y con respecto al “cómo” se comunica (es decir, de qué forma las administraciones llevan a cabo su acción comunicativa), la descoordinación entre las entidades que llevan a cabo la intervención social se señala como un importante problema que genera confusión en la ciudadanía. Este hecho se alimenta además de una ausencia de planificación estratégica de las acciones comunicativas, derivada de la falta de recursos que afectan a los servicios sociales y a su difusión en particular, y de una deficiente gestión de la información. Se ha hablado también de una falta de voluntad de promocionar algunos servicios que existen, y del interés de conceder mucha visibilidad a otros, según los intereses del momento. La mayoría de las acciones comunicativas no sale de los equipamientos sociales —equipamientos que, además, tienen un acceso limitado en cuanto a su horario y a su ubicación—, lo que aumenta su baja visibilidad.

Las barreras tecnológicas que afectan a muchos de los usuarios de los servicios sociales dificultan además el uso de determinados medios de comunicación como Internet.



*Gráfico n.º 87: Representaciones sobre los problemas de comunicación de los servicios sociales expresadas en la discusión.
Fuente: Elaboración propia.*

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

- Comunicación externa de los servicios sociales
- *Técnicas, herramientas y emplazamientos de comunicación*

En cuanto a las técnicas de comunicación más empleadas en la actualidad para difundir los servicios sociales generales, varias han sido las técnicas de comunicación nombradas a lo largo del discurso. Entre las principales, tenemos las siguientes: la puesta en marcha de campañas de comunicación (que incluirían el lanzamiento de folletos y la publicidad), las mesas de trabajo interdisciplinar, el uso Internet y del *e-mail*, el recurso a los medios de comunicación, las reuniones, y la creación de grupos informativos.

Encontramos en la aplicación de estas técnicas principalmente tres usos diferentes:

a) Información y publicidad de servicios para los ciudadanos.

Dentro de las técnicas referidas a la publicidad y difusión de los servicios de cara al ciudadano podemos establecer una diferencia entre aquellas que se dirigen al público de forma generalista (folletos, campañas de comunicación de carácter general, Internet, uso medios de comunicación y publicidad) y las que se dirigen al público de forma más específica (campañas de comunicación orientadas a públicos específicos, grupos informativos para colectivos específicos). Estas últimas han cobrado cada vez más peso.

En la discusión, se ha hablado de la necesidad de dotar de visibilidad a los servicios sociales a través de la publicidad y la puesta en marcha de buenas campañas. Así, se habla de la necesidad de llevar a cabo campañas de tipo generalista “para que la gente supiera”. A este respecto se ha hablado igualmente de posibles emplazamientos de los carteles de servicios sociales: “en el metro, en las paradas de autobús...”

Al hablar de *folletos*, aparecen asociadas las palabras *imprenta*, *dípticos*, *carteles*. El uso de los folletos —quizá la técnica de comunicación históricamente más utilizada por los servicios sociales (“el cartelito de toda la vida”)—, está vinculado igualmente al del diseño de campañas de comunicación.

El uso de *Internet*, a través de los sitios web municipales, es un medio de comunicación que *a priori* es valorado positivamente tanto como medio de publicidad y difusión (*Internet vende todo y no tardas nada*) como herramienta para ofrecer servicios tales como información y gestiones por Internet o recursos específicos como pueden ser programas de alfabetización. Sin embargo esta herramienta tiene algunas características que dificultan la comunicación con el ciudadano. En el discurso han aparecido principalmente

dos, una referida a las barreras de acceso de Internet que todavía afectan a un número importante de ciudadanos y la otra referida a la irregularidad en la actualización de los contenidos existentes en las páginas web de servicios sociales. Por lo tanto se considera que Internet es muy útil para difundir los servicios pero únicamente con determinados perfiles de población.

También se nombran dentro de estas técnicas de difusión hacia el ciudadano a los medios de comunicación, aunque en un menor grado que las anteriores, hablando principalmente de la televisión y sus programas de noticias.

Las técnicas de comunicación con el ciudadano que tienen un carácter menos masivo y que han surgido en el discurso han sido la organización y puesta en marcha de grupos informativos, la realización de charlas temáticas y la puesta en marcha de campañas de comunicación dirigidas a públicos concretos.

Los grupos informativos han gozado de una importante presencia en el discurso, grupos informativos surgidos de demandas del mercado en los servicios sociales de atención individual. En el grupo se ha mencionado el ejemplo de los grupos informativos para familias. Las charlas informativas o charlas temáticas también han sido mencionadas, poniéndose el ejemplo de las charlas de acogida para inmigrantes.

Por último, los técnicos han puesto el acento en la importancia, dentro de los servicios sociales, de determinadas campañas de comunicación hacia destinatarios específicos (en relación a ellas, varias de estas campañas son nombradas: la campaña “Frente al frío” para personas sin hogar, campaña “Los mayores primero” o la campaña “Acompaña” de Teleasistencia).

b) Coordinación con otros profesionales e instituciones de la intervención.

En cuanto a la coordinación con otros profesionales de la intervención, la denominadas mesas de trabajo interdisciplinar han sido nombradas en numerosas ocasiones en diferentes versiones: Mesa de Salud, Mesa de Infancia y Juventud, Mesa de Empleo, Mesa sobre Espacios Públicos, Mesa de Violencia de Género, Mesa de Convivencia... Como dice una de las participantes, son mesas donde (los profesionales) “nos ponemos caras, conocemos los recursos, compartimos los proyectos, articulamos acciones conjuntas...” Funcionan de forma muy autónoma, cada una tiene su propia dinámica y comparten y actualizan sus actuaciones. En ellas están presentes profesionales de otros ámbitos como la salud o la educación, y asociaciones o representantes sociales, llegando a convertirse en mesas de participación ciudadana. De todas estas mesas, la que más ha sido nombrada ha sido la Mesa de Salud, lo que hace

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

recordar la vinculación de los servicios sociales con los servicios de salud mediante la cuestión de la atención sociosanitaria.

Igualmente, se llevan a cabo reuniones esporádicas con profesionales para tratar temas concretos, por ejemplo reuniones demandadas por los propios médicos para conocer determinadas problemáticas sociales.

- c) Cauces de comunicación interna entre trabajadores de las áreas municipales de servicios sociales.

Por último, en lo referente a la creación de cauces de comunicación interna encontramos la buena valoración que tiene el uso del *e-mail* entre los trabajadores de los departamentos para comunicarse entre sí. También las reuniones entre los trabajadores juegan un papel fundamental en la comunicación interna. Por último, se ha hablado de lo positivo que es disponer, (y podemos entenderlo como una técnica de comunicación interna), dentro de las áreas o departamentos de servicios sociales, de “áreas de información”, a través de figuras de coordinación de la información.

- *Marketing de los servicios sociales*

El uso y la aplicación de estrategias y técnicas de *marketing* desde los servicios sociales públicos ha generado un intenso debate en la discusión, identificándose dos posturas enfrentadas entre los argumentos que vinculan al *marketing* con el mundo empresarial y de los negocios y las que defienden la necesidad de su uso para hacer llegar mejor los servicios sociales a la ciudadanía.

4.3.7. Conclusión del análisis del grupo de discusión

Desde la óptica de los técnicos participantes en el grupo de discusión, existe una visión común en torno al sistema público servicios sociales: existe un elevado grado de desconocimiento y confusión por parte de la ciudadanía sobre los servicios sociales públicos. Esta valoración percibida de forma negativa por los participantes, se sustenta en una visibilidad insuficiente de los servicios sociales, una publicidad desigual y una descoordinación entre las entidades que participan de la prestación de los servicios e incluso entre los propios equipos de servicios de las propias administraciones públicas.

El análisis del discurso producido en el grupo ha puesto de manifiesto la coincidencia entre políticos y comunicadores (protagonistas de las entrevistas exploratorias) y técnicos respecto a la vinculación existente entre el actual modelo de comunicación empleado por las Administraciones públicas para difundir los servicios

sociales y el grado de conocimiento de estos servicios entre el conjunto de los ciudadanos. Allí donde los expertos hablaban de estigmatización, los técnicos se han referido más, como decimos, al concepto de confusión y su relación con el desconocimiento de los servicios.

Así mismo, se señala la insuficiencia de recursos —*infradotación de recursos*— que sufren los servicios sociales públicos para atender a las necesidades sociales a las que tienen que hacer frente —y que se refleja igualmente en una insuficiencia de recursos destinados a su difusión—, como la causa principal de una situación de acceso limitado a los servicios sociales que, a su vez, determina una necesidad de llevar a cabo una difusión selectiva y limitada (para poder llevar a cabo una prestación lo más eficiente posible en base a los recursos disponibles).

Para los técnicos, la insuficiencia presupuestaria del sistema limita la capacidad universal de acceso a los servicios y determina el modelo de comunicación actual, que debe adaptarse a esa realidad.

Este modelo de comunicación resultante se caracteriza principalmente, desde este discurso, por una visibilidad insuficiente de los servicios sociales públicos en general —que afecta particularmente a los servicios sociales generales—, por la primacía en la difusión de determinados servicios frente a otros —dependiendo enormemente del interés político del momento—, por una difusión cada vez más selectiva de la información debida a la incapacidad de poder atender a toda la población, y por un alto grado de heterogeneidad en la difusión de los servicios sociales generales, dado el número y la disparidad de Administraciones públicas que intervienen en la difusión.

A esto, se añade la confluencia de diversas entidades públicas y privadas que participan de la acción social y emiten sus propios mensajes, generando un exceso de información que satura y confunde al ciudadano (y por tanto se hablado continuamente de la necesidad de gestionar y coordinar de manera más eficaz, al menos en el nivel administrativo, los mensajes que se dirigen a la ciudadanía).

Además, se ha señalado como un hecho característico una elevada dependencia del poder político en la difusión del sistema, que podemos relacionar claramente con la ausencia de una ley estatal de servicios sociales.

Los medios de comunicación se observan como un recurso que no se utiliza adecuadamente por parte de los servicios sociales pese que a su gran capacidad divulgadora, al mismo tiempo que se considera que son, en parte, responsables de la confusión que sufren los ciudadanos respecto a lo que son y lo que hacen estos servicios.

La cuestión del derecho al acceso a los servicios sociales se ha manifestado con toda su fuerza en la discusión, poniéndose de relieve la relación entre este modelo de difusión y la estructura legal del sistema. Si bien los servicios sociales no han alcanzado la categoría de derecho “para todo el mundo”, no dejan de ser unos “servicios muy necesarios” que sufren un elevado nivel de desconocimiento, lo que supone que a muchos usuarios potenciales de los servicios “no les llegue esa información”. El enfoque reducido

4.3. El proceso de análisis del grupo de discusión

de la difusión hace, además, que existan “usuarios habituales de los servicios sociales” que parecen “expertos en enterarse”, mientras otros ciudadanos que podrían beneficiarse de la prestación llegan a ellos tarde o no llegan nunca.

Relación entre los recursos y la difusión de los servicios sociales generales

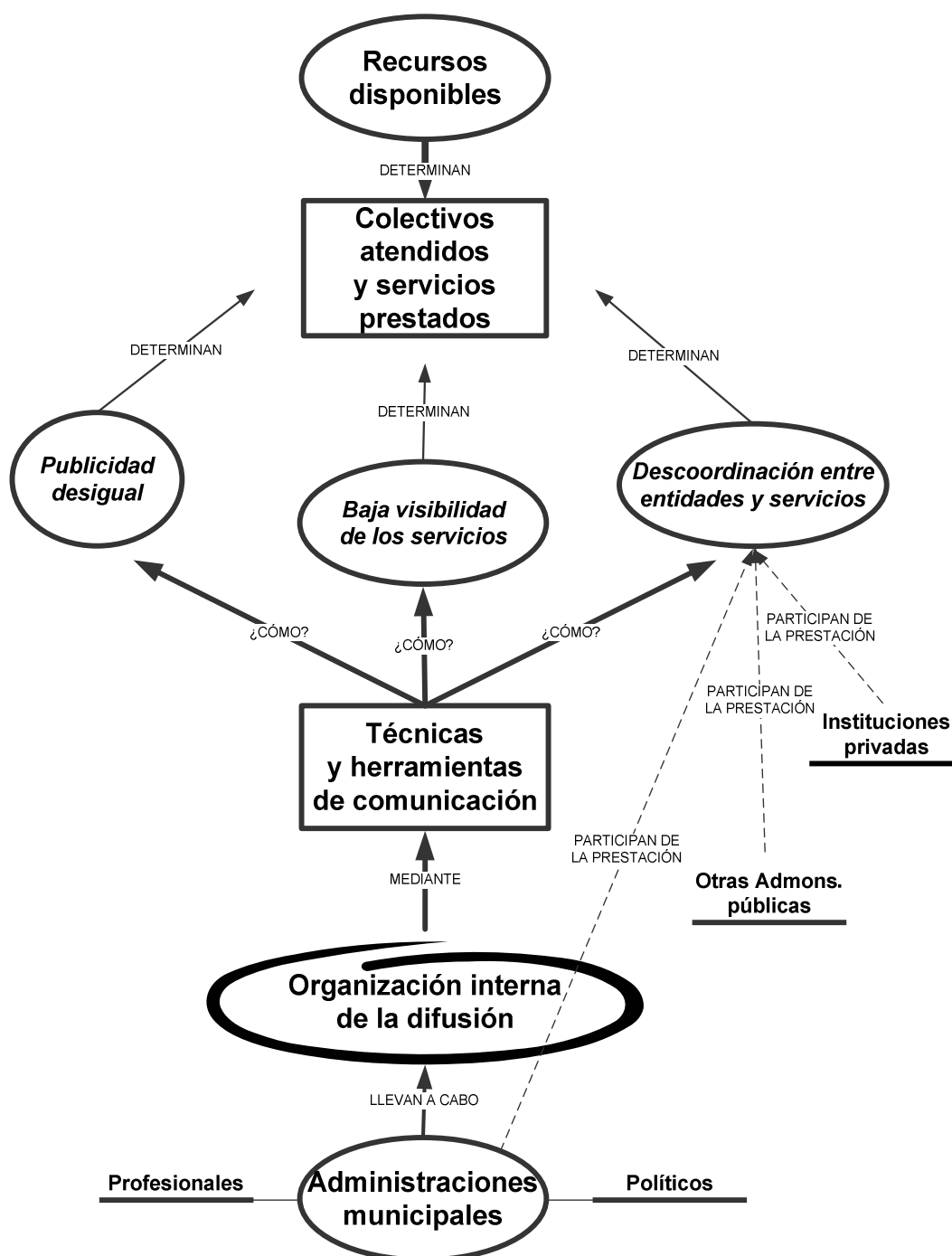


Gráfico n.º 88: Relación entre los recursos y la difusión de los servicios sociales generales.
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del grupo de discusión.

Desde este planteamiento recuperamos las cuestiones que originan la investigación: ¿Cómo se está haciendo la difusión de los servicios sociales públicos y por qué se hace de esta forma?

Hemos podido identificar en el grupo dos argumentos que presentan una contradicción: Por un lado, si los servicios sociales son universales y si son derechos subjetivos de los ciudadanos, deben ser conocidos por el conjunto de los ciudadanos, por lo que las Administraciones públicas deben llevar a cabo una difusión que responda satisfactoriamente a esta cuestión. Por otro, en las circunstancias actuales y tal como está estructurado el sistema público de servicios sociales legal y financieramente, incrementar la difusión de los servicios supondría un aumento de la demanda que sería imposible de sostener.

Por tanto, la consideración de los servicios sociales como un derecho ciudadano parece ser el nudo gordiano de la cuestión, ya que es ahí donde confluyen los principales elementos que configuran el problema de su escaso nivel de conocimiento por parte de la ciudadanía y el punto desde el que parte una orientación y un modelo de comunicación empleado determinado y las barreras específicas de difusión que le son propias.

Con respecto a las funciones que lleva implícita la comunicación de los servicios sociales, se han añadido nuevos aspectos que se complementan a las tres funciones básicas que identificábamos en el análisis de las entrevistas (la funciones de información, de sensibilización social y de interacción social). Así, los técnicos consideran que la difusión de los servicios sociales está presente una función preventiva (siendo como es la prevención una de las principales líneas de actuación de estos servicios), una función publicitaria y que, además debe tener una función apelativa, ya que el elevado grado de desconocimiento requiere fomentar el conocimiento y el uso de estos servicios a través de la interpelación al ciudadano. También hemos identificado una función que podríamos denominar como política, ya que a través de la propia difusión de la acción de los servicios municipales se está contando a los ciudadanos cómo es la propia acción del gobierno municipal de turno.

Pero la falta de recursos propia del sistema determina una baja visibilidad de los servicios y una ausencia cada vez mayor de las acciones comunicativas dirigidas al conjunto de los ciudadanos, ya que los recursos con los que se cuenta para destinar a la comunicación se centran principalmente en los servicios para los colectivos específicos de cada municipio, dejándose habitualmente de lado, además, la función preventiva. Se apunta por tanto desde ahí la necesidad de comunicarse de nuevo con el conjunto del público, de la ciudadanía, tratando de nuevo cuestiones básicas como qué son los servicios y dónde se ubican (cuestiones que se promocionaban en los primeros años de existencia del sistema), así como de imprimir más fuerza a la función preventiva y de sensibilización de los servicios sociales a través de la comunicación.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

4.4.1. Descripción del análisis realizado

El cuestionario realizado con los responsables de servicios sociales generales de municipios mayores de 20.000 habitantes de la Comunidad de Madrid ha sido la herramienta de recogida de datos seleccionada para completar la información de tipo cualitativo aportada por las entrevistas exploratorias y por el grupo de discusión.

Este cuestionario fue realizado entre los meses de abril y julio de 2010. Para la obtención de estos datos, se utilizó tanto el correo electrónico, como el correo ordinario y las visitas presenciales. Como estaba previsto, las personas que han contestado al cuestionario han sido concejales de las áreas vinculadas a los servicios sociales, directores de servicios sociales municipales y coordinadores.

Finalmente, a la hora de dar por terminado el trabajo de campo, en julio de 2010, fueron veinte los responsables de servicios sociales de municipios mayores de 20.000 habitantes de la Comunidad de Madrid que colaboraron en la investigación, de los treinta y uno que configuraban el universo muestral. Esto supone un 65 % del total de municipios de la encuesta.

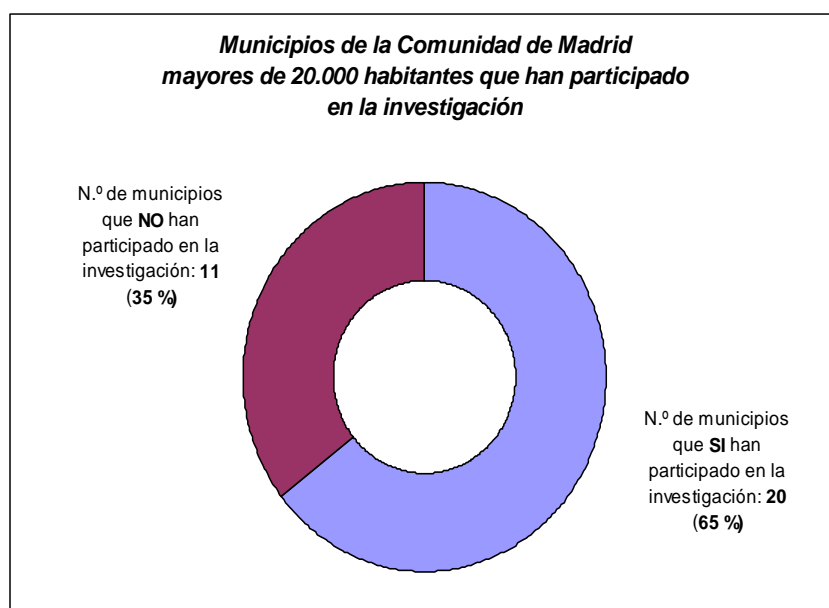


Gráfico n.º 89: Municipios de la Comunidad de Madrid mayores de 20.000 habitantes que han participado en la investigación.
Fuente: Elaboración propia.

Los veinte responsables de servicios sociales que han participado en la investigación han sido los siguientes:

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Responsables municipales de servicios sociales que han participado en la investigación		
<i>Municipio</i>	<i>N.º de habitantes</i>	<i>Nombre y cargo</i>
Madrid	3.213.271	Esperanza García García, Directora General de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia
Móstoles	206.275	Juan Poza, Director de Servicios Sociales
Alcalá de Henares	203.645	Elisa Meira García, Jefe de Servicios Sociales
Fuenlabrada	194.791	Carmen Prados, Directora de Bienestar Social
Leganés	184.209	Lola Quintero Cisneros, Jefa de Negociado de Servicios Sociales
Alcorcón	167.997	Emiliana Vicente, Directora General de Bienestar Social
Getafe	164.043	Silvia Perdomo Jefa de sección de Servicios Sociales
Alcobendas	107.514	Raquel Fernández de Heredia Anaya, Directora de Servicios Sociales de Alcobendas
Coslada	89.918	Ana Guillén Pablo, Concejala de Servicios Sociales y Mayores
Pozuelo de Alarcón	81.365	Dolores Palacios García, Directora General del Área de Familia, Asuntos Sociales y Educación
San Sebastián de los Reyes	72.414	Victoria Rebollo Sáez, Jefa de Sección de Servicios Sociales
Majadahonda	66.585	Inés Fernández Henkel (responsable del área de mujer) y Ana M.ª Ortiz Duque (Responsable de las áreas de Atención Primaria, Inmigración y Cooperación al desarrollo)
Rivas-Vaciamadrid	64.808	Gaspar Fernández Benavides, Director de Servicios Sociales, Inmigración y Mayores
Collado Villalba	54.658	Amparo Ortiz Martín, Concejala. Ernesto Alarcón, Director de Servicios Sociales. Antonio Gamonal, Apoyo Técnico
Colmenar Viejo	42.649	M.ª Isabel Quintana Díaz, Directora de Servicios Sociales
Boadilla del Monte	41.807	Antonio Grande Chica, Director Centro de Servicios Sociales
Tres Cantos	40.606	Dirección de Servicios Sociales (gestionado por su directora, Pilar González)
Villaviciosa de Odón	26.475	Teresa Morán Uceda, Coordinadora de Programas de Servicios Sociales Equipo de servicios sociales del Ayuntamiento
Mejorada del Campo	22.267	Mar Cercadillo Isla, Coordinadora de Servicios Sociales
Ciempozuelos	21.256	Gabriela Monfort, Directora de la Mancomunidad de Servicios Sociales "Las Vegas"

*Tabla n.º 63: Responsables municipales de servicios sociales que han participado en la investigación.
Fuente: Elaboración propia.*

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

La suma de ciudadanos empadronados a los que dan servicio los municipios que han participado en la investigación, ascendía en el momento de hacer la investigación a 5.066.553 habitantes, frente a los 6.445.499 habitantes del conjunto de la comunidad autónoma (según los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para abril de 2010), lo que supone un 79 % del total de habitantes empadronados en la región madrileña.

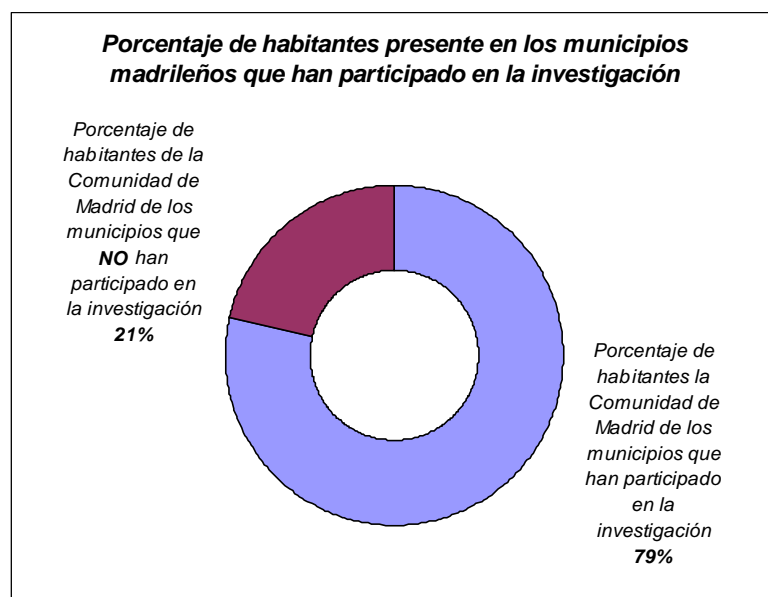


Gráfico n.º 90: Porcentaje de habitantes de los municipios madrileños participantes en la investigación.
Fuente: Elaboración propia.

Los municipios participantes en la encuesta, todos mayores de 20.000 habitantes, se engloban dentro de las denominadas población semiurbana (municipios entre 20.001 y 50.000 habitantes) y urbana (a partir de 50.001 habitantes).

Para realizar un análisis de los resultados que incluyese las diferencias de tamaño entre los municipios participantes, y ante la variedad de modelos existentes, optamos por adoptar la tipología utilizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para realizar la explotación del cuestionario según el número de habitantes de los municipios, y que, en lo referente a los municipios de nuestra muestra, distingue entre tres tipos: municipios de entre 20.001 y 50.000 habitantes, municipios de entre 50.001 y 100.000 habitantes y municipios a partir de 100.001 habitantes.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Municipios participantes en el cuestionario según el tamaño de población		
Tipología	N.º de habitantes	Municipios participantes
Municipios semiurbanos	Entre 20.001 y 50.000 habitantes	Ciempozuelos, Mejorada del Campo, Tres Cantos, Boadilla del Monte, Colmenar Viejo y Villaviciosa de Odón
Municipios urbanos medianos	Entre 50.001 y 100.000 habitantes	Collado Villalba, Rivas-Vaciamadrid, Majadahonda, San Sebastián de los Reyes, Pozuelo de Alarcón y Coslada
Municipios urbanos grandes	A partir de 100.001 habitantes	Alcobendas, Getafe, Alcorcón, Leganés, Fuenlabrada, Alcalá de Henares, Móstoles y Madrid

Tabla n.º 64: Municipios participantes en el cuestionario según el tamaño de población.
Fuente: Elaboración propia.

A lo largo del presente análisis, se van a resaltar también, cuando los datos sean suficientemente significativos —es decir, cuando haya diferencias notables—, la influencia de la orientación política de los municipios en la metodología de difusión de los servicios sociales generales. En esta investigación hemos podido contar con la colaboración de responsables de servicios sociales de veinte municipios madrileños, municipios con diversas fórmulas de gobierno, como mostramos en el cuadro siguiente:

Municipios participantes en el cuestionario según el color político del municipio	
Composición del gobierno municipal	Número de municipios participantes
Partido Popular (PP)	12
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	2
Coalición PSOE-Izquierda Unida (IU)	6*
<i>Total</i>	<i>20</i>

Tabla n.º 65: Municipios participantes en el cuestionario según el color político del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

4.4.2. Selección del método estadístico

La finalidad del uso de este cuestionario ha sido la de poder obtener un conjunto de datos indicadores que nos permitan profundizar sobre la realidad de la difusión de los servicios sociales públicos a partir del análisis de los procesos comunicativos que tienen lugar desde los departamentos de servicios sociales de las Administraciones locales (encargadas de la prestación de los servicios sociales de atención primaria). Datos que,

* Incluimos entre estos seis municipios el de Coslada, gobernado en el momento de la recogida de datos por una coalición conformada por PSOE, IU y Plataforma de la Izquierda de Coslada (PIC).

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

unidos a la información obtenida mediante las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión, nos ayuden a elaborar un diagnóstico del estado actual de la difusión del sistema público de servicios sociales a partir de la percepción de sus agentes productores.

Pretendemos por tanto llevar a cabo una descripción de la metodología de difusión y promoción de los servicios sociales de atención primaria empleada por parte de los municipios participantes —en un espacio y en un momento determinados— en base a una serie de indicadores descriptivos encuadrados en diversas categorías (organización de la comunicación, técnicas y soportes de comunicación, *marketing* y publicidad empleados, contenidos, problemática específica). Los datos obtenidos mediante esta técnica de investigación, de naturaleza esencialmente cuantitativa, complementan por tanto la información obtenida mediante las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión.

Recurrimos al análisis estadístico para llevar a cabo la observación e interpretación de la información numérica extraída de las respuestas de los diferentes responsables de servicios sociales participantes en la investigación. El objetivo perseguido hace que optemos por el empleo de una metodología estadística simple basada en métodos descriptivos y en técnicas de estadística inferencial, desvelando relaciones descriptivas y proporcionales. Métodos que nos pueden proporcionar, a partir de la explotación de los datos, tanto de una visión general de las características de la difusión de los servicios sociales municipales (a partir de datos que pueden definir e ilustrar el modelo empleado por las Administraciones locales para difundir el sistema público de servicios sociales) como de una visión más profunda del fenómeno a partir de la relación entre indicadores.

El reducido tamaño de la muestra (20 municipios) impide *a priori* que podamos llevar a cabo una generalización de lo datos. Su valor radica sin embargo en la capacidad que tiene el instrumento para producir una información contextualizada con un alto nivel de profundidad.

Esta cuestión del tamaño, sumada al hecho de no partir de ninguna suposición en cuanto a la distribución de probabilidad a partir de la que se han obtenido los datos, y la necesidad de relacionar dichos datos con la información cualitativa obtenida en las entrevistas exploratorias y en el grupo de discusión, nos ha hecho acudir al uso de medidas de estadística no paramétricas para realizar el análisis.

Hemos señalado para cada respuesta datos como la mediana y la moda, determinando frecuencias, porcentajes, porcentajes válidos (el porcentaje valido representa el resultado de dividir la frecuencia de la categoría sobre el número total de valores válidos) y porcentajes acumulados (el resultado de la suma del porcentaje valido de las diferentes categorías de la variable) de cada respuesta y desvelando relaciones significativas entre variables (en base a la prueba de *chi cuadrado* o prueba χ^2).

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Para llevar a cabo el análisis estadístico de los datos, se ha hecho uso del *software* EZAnalyze, complemento del programa Microsoft Excel, elegido por su capacidad para ampliar las prestaciones de este último de cara dicho análisis.

La presentación de los datos se ha llevado a cabo mediante tablas y gráficos de distribución de frecuencias, principalmente diagramas de barras, columnas y gráficos circulares y de anillos.

El análisis de los datos se presenta en torno a veinte cuestiones y en esta presentación incluimos su explotación estadística en base a las pruebas mencionadas, realizando una interpretación de los datos e incluyendo en muchas de estas cuestiones cruces de indicadores para precisar y analizar sus relaciones en torno al tamaño de los municipios y al color político de sus regidores.

4.4.3. Presentación de los datos

Seguidamente presentamos los datos obtenidos tras la recogida del cuestionario, acompañados de una descripción e interpretación particular para cada uno de ellos.

4.4.3.1. Denominación de las áreas de los servicios sociales

Una de las primeras cuestiones demandadas ha tenido como fin conocer las distintas denominaciones que las áreas y departamentos municipales encargados de los servicios sociales municipales de la Comunidad de Madrid utilizan para distinguirse de otras áreas municipales. En el siguiente cuadro podemos ver estas denominaciones según los distintos ayuntamientos:

Denominaciones de las áreas municipales dedicadas a los servicios sociales	
<i>Municipio</i>	<i>Denominación del área o departamento</i>
Alcalá de Henares	Concejalía de Familia, Salud y Servicios Sociales. Área de Bienestar Social
Alcobendas	Área de Servicios Sociales
Alcorcón	Concejalía de Bienestar Social
Boadilla del Monte	Concejalía de Educación, Servicios Sociales, Mayores y Familia
Ciempozuelos	Área de Mujer, Servicios Sociales y Medioambiente
Collado Villalba	Área de servicios sociales
Colmenar Viejo	Concejalía de servicios sociales

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Denominaciones de las áreas municipales dedicadas a los servicios sociales	
<i>Municipio</i>	<i>Denominación del área o departamento</i>
Coslada	Concejalía de Servicios Sociales y Mayores
Fuenlabrada	Concejalía de Bienestar Social
Getafe	Concejalía de Garantía de Derechos de la Ciudadanía y Bienestar Social
Leganés	Concejalía de Asuntos Sociales
Madrid	Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales
Majadahonda	Concejalía de Servicios Sociales y Familia
Mejorada del Campo	Mancomunidad de Servicios Sociales "Mejorada-Velilla"
Móstoles	Concejalía de Servicios Sociales
Pozuelo de Alarcón	Concejalía de Familia y Asuntos Sociales
Rivas-Vaciamadrid	Concejalía de Servicios Sociales, Inmigración, Igualdad e Integración Social
San Sebastián de los Reyes	Concejalía de Familia y Bienestar Social
Tres Cantos	Departamento de Servicios Sociales
Villaviciosa de Odón	Concejalía de Bienestar Social, Familia, Mayores, Inmigración y Violencia de Género

Tabla n.º 66: Denominaciones de las áreas municipales dedicadas a los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

Como vemos en el cuadro, además de la expresión *Servicios Sociales*, aparecen otras formas distintas de denominar éstas áreas: *Bienestar Social* o *Asuntos Sociales*. También podemos observar cómo en diversos municipios estas denominaciones aparece unidas a otras que expresan diversos colectivos específicos que han sido y son objeto de trabajo de los propios servicios sociales: *Familia* (en los municipios gobernados por el Partido Popular), *Inmigración*, *Igualdad*, *Integración Social*, *Mujer* y *Mayores*.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

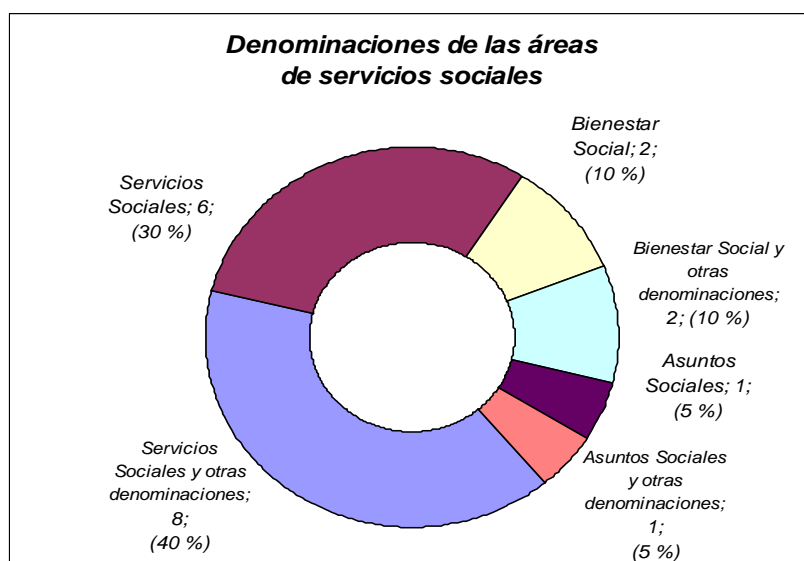


Gráfico n.º 91 : Denominaciones de las áreas de servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

Aunque la expresión *Servicios Sociales* sigue siendo mayoritaria (apareciendo en un 70 % de los municipios) la aparición de otras denominaciones para nombrar estas áreas es igualmente significativa. Además, en un 30 % de los municipios ha desaparecido plenamente.

A continuación, reflejamos en el cuadro siguiente las diversas denominaciones que acompañan o definen las áreas municipales encargadas de la prestación de los servicios sociales de atención primaria. Como vemos, la denominación *Familia* es, con diferencia, la más utilizada, haciéndolo en casi un tercio de los municipios participantes. Y, significativamente, lo es de forma exclusiva en municipios gobernados por el Partido Popular, especialmente en los municipios grandes y medianos de la investigación:

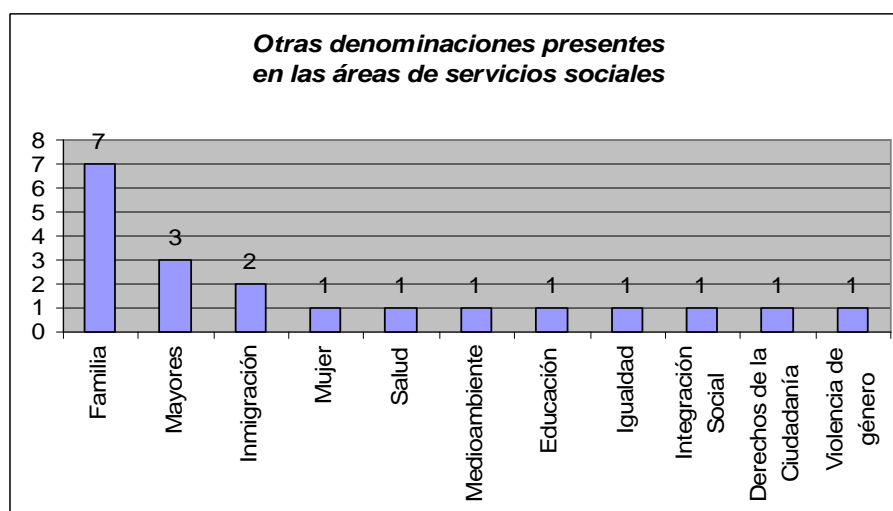


Gráfico n.º 92: Otras denominaciones presentes en las áreas de servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

4.4.3.2. Objetivos prioritarios y enfoques de la difusión de los servicios sociales municipales

El cuestionario ha interrogado a los responsables de los servicios sociales municipales madrileños sobre cuáles son los objetivos prioritarios bajo los que se enmarca la difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía de sus municipios. Se les interrogaba sobre ocho posibles objetivos extraídos de las entrevistas exploratorias a expertos y del grupo de discusión a técnicos en servicios sociales, y las personas encuestadas debían elegir las frecuencias con las que estos objetivos dirigen la comunicación de los servicios, con cinco opciones de respuesta que iban desde Siempre (1) a Nunca (5).

Objetivos prioritarios de la comunicación de los servicios sociales. Medianas y modas				
	<i>Difundir la existencia de los servicios</i>	<i>Fomentar su uso</i>	<i>Visibilizar los servicios</i>	<i>Interactuar con la ciudadanía</i>
<i>N.º de respuestas</i>	15	10	18	3
<i>N.º de faltantes</i>	5	9	2	16
<i>Mediana</i>	1 (Siempre)	2 (Muchas veces)	3 (Algunas veces)	3 (Algunas veces)
<i>Moda</i>	1 (Siempre)	2 (Muchas veces)	3 (Algunas veces)	3 (Algunas veces)
	<i>Sensibilizar</i>	<i>Prevenir el riesgo social</i>	<i>Mostrar los beneficios sociales</i>	<i>Favorecer la participación ciudadana</i>
<i>N.º de respuestas</i>	15	15	10	10
<i>N.º de faltantes</i>	5	5	9	7
<i>Mediana</i>	3 (Algunas veces)	2 (Muchas veces)	4 (Pocas veces)	4 (Pocas veces)
<i>Moda</i>	5 (Nunca)	1 (Siempre)	4 (Pocas veces)	4 (Pocas veces)

Tabla n.º 67: Objetivos prioritarios de la comunicación de los servicios sociales. Medianas y modas.
Fuente: Elaboración propia.

Como podemos ver en la tabla anterior, el objetivo de *difusión de la existencia de los servicios* es el que más veces ha sido calificado por las informantes como objetivo prioritario en la comunicación de estos servicios desde sus municipios. Tras este objetivo, le han seguido la *prevención del riesgo social en el municipio* y el *fomento de su uso*. En menor medida aparecen nombrados la *visibilidad de los servicios*, *mostrar los beneficios sociales* y la *sensibilización*. Objetivos como la *interacción con la ciudadanía* o *favorecer la participación ciudadana* son objeto de una menor frecuencia por parte de los municipios. Hay otros dos objetivos que han sido calificados por los responsables

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

refiriéndose a objetivos que no estaban en la tabla de elección: *dar a conocer la labor del ayuntamiento e informar sobre proyectos y programas*.

Los objetivos mejor calificados incluirían dos de las funciones que, en base al análisis de las entrevistas realizadas previamente a los expertos en servicios sociales y comunicación pública, servirían para caracterizar a la comunicación de estos servicios: la función informativa y la función de prevención. En base también a las entrevistas exploratorias, podemos identificar una tercera función de la divulgación de los servicios sociales entre la ciudadanía, aquella de la interacción social que hace partícipes a los ciudadanos de los asuntos públicos, y que podría estar representada por los objetivos denominados *favorecer la participación ciudadana e interactuar con la ciudadanía*, si bien estos objetivos aparecen en menor grado en relación con los ya nombrados. En cambio, la función de sensibilización social ocupa un lugar menor en comparación con el resto.

Por otro lado, el objetivo de *Visibilizar los servicios* ha sido el más veces nombrado por el conjunto de los responsables (dieciocho de ellos lo han incluido entre sus objetivos prioritarios), seguido de los de *Difundir la existencia de los servicios sociales*, *Sensibilizar a la ciudadanía* y *Prevenir el riesgo social en el municipio*.

En la siguiente tabla mostramos las frecuencias de respuesta y los porcentajes resultantes en base a todos los objetivos de comunicación entre los que debían elegir los informantes, calificando la intensidad de su presencia, y añadiendo los dos últimos objetivos aportados por dos de ellos.

Objetivos de la comunicación de los servicios sociales. Tabla de porcentajes				
<i>Difundir la existencia de los servicios sociales</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	5,000	25,000		
Siempre	9,000	45,000	60,000	60,000
Muchas veces	2,000	10,000	13,333	73,333
Algunas veces	2,000	10,000	13,333	86,667
Nunca	2,000	10,000	13,333	100,000
<i>Fomentar su uso</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	9,000	47,368		
Siempre	3,000	15,789	30,000	30,000
Muchas veces	4,000	21,053	40,000	70,000
Algunas veces	2,000	10,526	20,000	90,000
Nunca	1,000	5,263	10,000	100,000

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Visibilizar los servicios				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Siempre	1,000	5,000	5,556	5,556
Muchas veces	2,000	10,000	11,111	16,667
Algunas veces	7,000	35,000	38,889	55,556
Pocas veces	5,000	25,000	27,778	83,333
Nunca	3,000	15,000	16,667	100,000
Interactuar con la ciudadanía				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	16,000	80,000		
Algunas veces	2,000	10,000	50,000	50,000
Pocas veces	2,000	10,000	50,000	100,000
Sensibilizar a la ciudadanía				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	5,000	25,000		
Siempre	2,000	10,000	13,333	13,333
Muchas veces	4,000	20,000	26,667	40,000
Algunas veces	2,000	10,000	13,333	53,333
Nunca	7,000	35,000	46,667	100,000
Prevenir el riesgo social				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	5,000	25,000		
Siempre	5,000	25,000	33,333	33,333
Muchas veces	4,000	20,000	26,667	60,000
Algunas veces	3,000	15,000	20,000	80,000
Pocas veces	1,000	5,000	6,667	86,667
Nunca	2,000	10,000	13,333	100,000
Mostrar los beneficios sociales				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	9,000	47,368		
Muchas veces	3,000	15,789	30,000	30,000
Pocas veces	6,000	31,579	60,000	90,000
Nunca	1,000	5,263	10,000	100,000
Favorecer la participación ciudadana				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	7,000	41,176		
Muchas veces	1,000	5,882	10,000	10,000
Algunas veces	1,000	5,882	10,000	20,000
Pocas veces	6,000	35,294	60,000	80,000
Nunca	2,000	11,765	20,000	100,000

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

<i>Dar a conocer la labor del ayuntamiento</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	5,000	71,429		
Nunca	2,000	28,571	100,000	100,000

<i>Información sobre proyectos y programas</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	14,000	93,333		
Algunas veces	1,000	6,667	100,000	100,000

Tabla n.º 68: Objetivos de la comunicación de los servicios sociales. Tabla de porcentajes.
Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente gráfico podemos observar cómo queda la distribución porcentual de los objetivos seleccionados en primer lugar por los responsables de los servicios sociales municipales en la difusión de estos servicios, en base a la suma obtenida de los porcentajes acumulados que incluyen las opciones de respuesta *Siempre* o *Muchas veces*. Como vemos la difusión de la existencia de los servicios sociales y el fomento de su uso son los principales objetivos señalados por los responsables de los municipios. La prevención también aparece señalada como uno de los objetivos que persigue la difusión de los servicios. Otros objetivos que aparecen señalados pero en menor medida son la sensibilización ciudadana, y la visibilidad de los servicios y de los beneficios que aportan a la sociedad.



Gráfico n.º 93: Objetivos prioritarios de la difusión de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Sin embargo, si hacemos una lectura de los datos en función de la inclusión de los diferentes objetivos dentro de las elecciones de los responsables, podemos hacer una interpretación diferente. Así, en la tabla n.º 68, referida a las estadísticas descriptivas, hemos visto cómo el objetivo que ha sido más nombrado (y no el calificado como el más frecuente) por el conjunto de los responsables, independientemente de su valoración, pasaría a ser el de la *visibilidad de los servicios* (nombrado por diecisiete de los veinte responsables), al que le seguirían la *difusión de los servicios sociales*, la *sensibilización* y la *prevención del riesgo social* (cada uno de ellos incluido por quince de los veinte responsables). En un tercer escalón situaríamos otros objetivos que también han sido nombrados: *favorecer la participación ciudadana*, *mostrar los beneficios de los servicios sociales* y *fomentar el uso de los servicios*.

Por ello, consideramos que los objetivos difusión de la existencia de los servicios y visibilidad de los servicios, introducen la posibilidad de hablar de una nueva función que tendría la comunicación de los servicios sociales y que podríamos añadir a las funciones identificadas en el análisis de los datos cualitativos: la función de autopromoción.

Cuando analizamos los datos en clave de tamaño de los municipios, podemos observar cómo, en los municipios semiurbanos, el objetivo nombrado más veces en primer lugar por parte de sus responsables es el de la *difusión de la existencia de los servicios sociales*. En los municipios urbanos de mediano tamaño los objetivos principales están repartidos entre la *prevención del riesgo social* en el municipio y la *difusión de la existencia de los servicios sociales*. En los municipios mayores, ese objetivo de difusión juega un papel preponderante junto con el *fomento de su utilización* y la *sensibilización ciudadana*.

Objetivos prioritarios de la difusión de los servicios sociales según tamaño de los municipios					
<i>Tamaño/Primera opción nombrada</i>	<i>Difundir la existencia de los servicios</i>	<i>Prevenir el riesgo social</i>	<i>Fomentar el uso de los servicios</i>	<i>Sensibilizar a la ciudadanía</i>	<i>Visibilizar los servicios</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	3	2	1		
Municipios de 50.001 a 100.000	3	3			
Municipios mayores de 100.001	2		3	2	1
<i>Total</i>	<i>8</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 69: *Objetivos prioritarios de la difusión de los servicios sociales según tamaño de los municipios.*
Fuente: *Elaboración propia.*

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

En cuanto a la orientación política, vemos cómo en cada municipio varían los objetivos prioritarios de la difusión. Podemos subrayar cómo la *visibilidad* de los servicios sólo aparece como objetivo prioritario en uno de los municipios y cómo solamente dos municipios han situado en primer lugar a la *sensibilización ciudadana* como objetivo prioritario. También destacar el hecho de que tanto en un número alto de los municipios de la investigación donde gobierna el Partido Popular como en los que lo hace el Partido Socialista, la *difusión de la existencia* de los servicios es un objetivo considerado como prioritario.

El *fomento del uso de los servicios* aparece más presente en los municipios gobernados por la coalición PSOE-IU.

Por último, queda por destacar cómo la prevención del riesgo social es otro de los objetivos señalados como prioritarios por en cinco de los municipios de la muestra y de esos municipios cuatro están regidos por el Partido Popular.

Objetivo prioritario de la difusión de los servicios sociales según el color político del municipio. Frecuencias de respuesta					
<i>Color político/ Primera opción nombrada</i>	<i>Difundir la existencia de los servicios</i>	<i>Prevenir el riesgo social</i>	<i>Fomentar el uso de los servicios</i>	<i>Sensibilizar a la ciudadanía</i>	<i>Visibilizar los servicios</i>
PP	5	4	1	1	1
PSOE	2				
Coalición PSOE-IU	1	1	3	1	
Total	8	5	4	2	1

Tabla n.º 70: Objetivo prioritario de la difusión de los servicios sociales según el color político del municipio. Frecuencias de respuesta.
Fuente: Elaboración propia.

4.4.3.3. Enfoques de la comunicación

Con respecto a los enfoques que adoptan los municipios en la difusión de sus servicios, los responsables podían elegir entre tres respuestas: enfoque universalista (difusión dirigida a toda la población del municipio), enfoque por sectores (difusión dirigida a sectores concretos del municipio) o la combinación de ambos enfoques. Diecinueve municipios contestaron esta cuestión. Como podemos ver en el siguiente gráfico, existe un llamativo equilibrio entre los municipios que dirigen su comunicación a esos sectores determinados y los que lo dirigen a la población de forma universal. Ésta es una diferencia de planteamientos comunicativos interesante. Solamente tres municipios afirman combinar ambos planteamientos.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

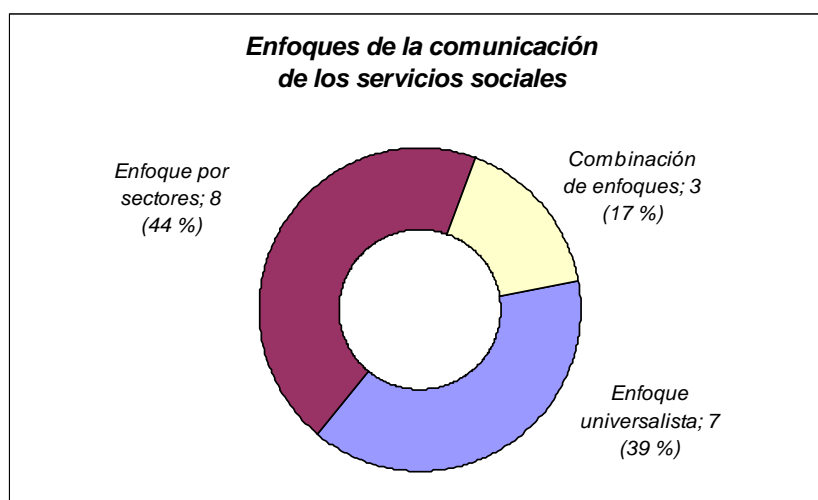


Gráfico n.º 94: Enfoque de la comunicación de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

Dada la situación de equilibrio entre las opciones de enfoque universalista y de enfoque por sectores, lo más llamativo puede ser los pocos municipios que llevan a cabo una combinación de enfoques.

El tamaño del municipio parece no influir de forma determinante en el enfoque de la comunicación. No obstante, en los municipios semiurbanos predomina ligeramente más un enfoque por sectores, mientras en los municipios medianos y grandes hay una mayor tendencia hacia el enfoque universalista.

Enfoques de la comunicación según tamaño del municipio. Frecuencias de respuesta			
Tamaño del municipio/Enfoque	Enfoque universalista	Enfoque por sectores	Ambos enfoques
Municipios de 20.001 a 50.000	2	3	1
Municipios de 50.001 a 100.000.	3	2	1
Municipios mayores de 100.001	3	3	1
Total	8	8	3

Tabla n.º 71: Enfoques de la comunicación según tamaño del municipio. Frecuencias de respuesta.
Fuente: Elaboración propia.

Igualmente, se observa una aparente tendencia por parte de los municipios gobernados por determinadas tendencias políticas, a decantarse por uno u otro enfoque. Efectivamente, como vemos en el cuadro siguiente, en el conjunto de los municipios gobernados por el Partido Popular (cuya participación es mayoritaria en esta investigación) hay un mayor número de municipios que afirman comunicar sus servicios

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

sociales por *sectores específicos* de población, mientras que en los municipios donde gobierna el Partido Socialista sólo o en coalición, el número es mayor hacia un *enfoque universalista* (aunque varios de los responsables de municipios de este partido expresan que la crisis y la necesidad de racionalizar los esfuerzos tienen como consecuencia que se vaya tendiendo hacia el enfoque por sectores).

Enfoques de la comunicación según el color político del municipio			
<i>Equipo municipal</i>	<i>Enfoque universalista</i>	<i>Enfoque por sectores</i>	<i>Ambos enfoques</i>
PP	4	5	2
PSOE	2		
PSOE-IU	2	3	1
<i>Total</i>	<i>8</i>	<i>8</i>	<i>3</i>

Tabla n.º 72: Enfoques de la comunicación según el color político del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, tras realizar igualmente la prueba de chi cuadrado se puede determinar que la relación entre la orientación política del municipio y el enfoque de la comunicación no es significativa en nuestra muestra.

Prueba χ^2 (enfoques de la comunicación vs. color político del municipio)					
<i>Color político</i>					
Vocación de la comunicación	PP	PSOE	PSOE-IU	Total de filas	Chi cuadrado incremental
Ns/Nc	1	0	0	1	0,667
<i>Esperados</i>	<i>0,600</i>	<i>0,100</i>	<i>0,300</i>		
Universalista	4	2	2	8	2,000
<i>Esperados</i>	<i>4,800</i>	<i>0,800</i>	<i>2,400</i>		
Por sectores	5	0	3	8	0,958
<i>Esperados</i>	<i>4,800</i>	<i>0,800</i>	<i>2,400</i>		
Combinación de enfoques	2	0	1	3	0,333
<i>Esperados</i>	<i>1,800</i>	<i>0,300</i>	<i>0,900</i>		
Total de columnas	12	2	6	20	3,958
Gran total					Total de chi cuadrado
GL				6	
P				0,682	

Tabla n.º 73: Prueba χ^2 (enfoques de la comunicación vs. color político del municipio).
Fuente: Elaboración propia.
(El estadístico de chi cuadrado es significativo en el nivel de 0,05.)

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

4.4.3.4. Destinatarios de la difusión de los servicios sociales

Con este ítem se ha pretendido determinar profundizar en la identificación de los distintos destinatarios hacia quienes se dirige la difusión de los servicios (y dentro de ellos, las proporciones estimadas para cada uno), independientemente de los enfoques empleados.

Las opciones de respuesta ofrecidas eran las siguientes: población del municipio en general, usuarios directos de servicios sociales, sectores concretos de la población del municipio, público potencial de servicios sociales, el sector empresarial de servicios sociales, otras Administraciones públicas, otros sistemas públicos (educativo, salud, etc.) y el sector asociativo del municipio.

Como vemos en el gráfico siguiente, elaborado a partir de las opciones que han sido elegidas en primer lugar por el conjunto de responsables, la opción referida a la Población del municipio en general es la señalada en primer lugar por la mitad de los municipios. Sin embargo, el resto de los municipios elige, entre sus destinatarios prioritarios, públicos que se ajustan más a lo que podríamos considerar un enfoque por sectores de la comunicación: Usuarios directos de los servicios sociales, Sectores concretos de la población del municipio y Público potencial de los servicios.

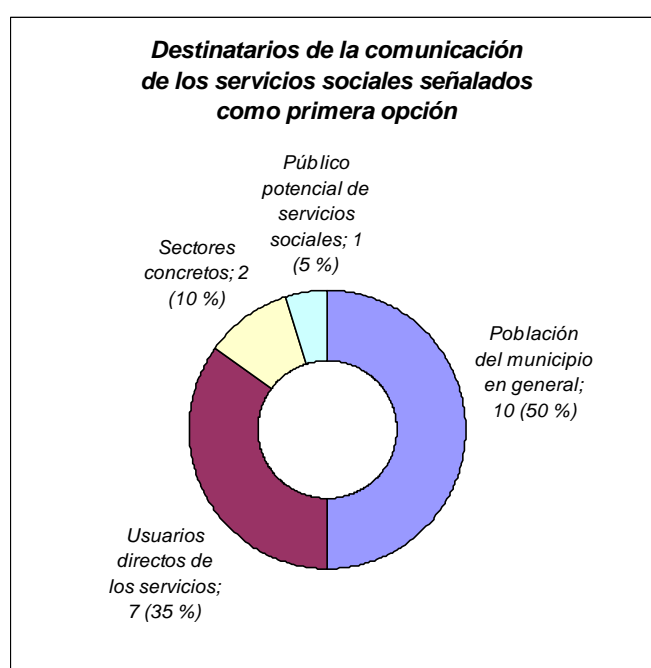


Gráfico n.º 95: Destinatarios de la comunicación de los servicios sociales señalados como primera opción.
Fuente: Elaboración propia.

Estos datos muestran un equilibrio entre los enfoques *universalista* y *por sectores*, que ya veíamos en el epígrafe anterior. Pero también afirman el crecimiento y la importancia adquirida por el enfoque por sectores, al dirigirse cada vez más la difusión

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

de los servicios sociales hacia públicos objetivos. Unos públicos específicos que podemos agrupar en tres categorías: los ciudadanos ya vinculados a los servicios sociales, los ciudadanos inscritos en sectores concretos de la población y los potenciales ciudadanos-usuarios con unas características determinadas.

Complementamos este gráfico con el siguiente cuadro que muestra los datos correspondientes a la mediana y la moda de las respuestas, que van desde 1 (*Siempre*) hasta 5 (*Nunca*).

Destinatarios de la difusión de los servicios sociales. Medianas y modas						
	<i>Población en general</i>	<i>Usuarios directos</i>	<i>Sectores concretos</i>	<i>Público potencial</i>	<i>Otras Administraciones públicas</i>	<i>Sector asociativo</i>
N.º de válidos	17	16	17	17	17	14
N.º de faltantes	3	4	3	3	3	5
Mediana	1 (Siempre)	2 (Algunas veces)	2 (Muchas veces)	3 (Algunas veces)	5 (Nunca)	4 (Pocas veces)
Moda	1 (Siempre)	1 (Siempre)	2 (Muchas veces)	3 (Algunas veces)	5 (Nunca)	5 (Pocas veces)

Tabla n.º 74: Destinatarios de la difusión de los servicios sociales. Medianas y modas.
Fuente: Elaboración propia.

En la siguiente tabla podemos observar en porcentajes las frecuencias y porcentajes de respuesta que ha observado cada categoría de destinatarios.

Destinatarios de los servicios sociales. Frecuencias y porcentajes de respuesta				
<i>Población en general</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	3	15		
Siempre	10	50	58,8235294	58,8235294
Muchas veces	3	15	17,6470588	76,4705882
Pocas veces	2	10	11,7647059	88,2352941
Nunca	2	10	11,7647059	100
<i>Usuarios directos</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	3	20		
Siempre	7	35	43,75	43,75
Muchas veces	1	5	6,25	50
Algunas veces	4	20	25	75
Pocas veces	4	20	25	100

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Sectores concretos				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	3	15		
Siempre	2	10	11,7647059	11,7647059
Muchas veces	9	45	52,9411765	64,7058824
Algunas veces	5	25	29,4117647	94,1176471
Nunca	1	5	5,88235294	100
Público potencial				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	3	15		
Siempre	1	5	5,88235294	5,88235294
Muchas veces	5	25	29,4117647	35,2941176
Algunas veces	7	35	41,1764706	76,4705882
Pocas veces	3	15	17,6470588	94,1176471
Nunca	1	5	5,88235294	100
Otras Administraciones públicas				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	3	15		
Muchas veces	1,000	5,000	5,882	5,882
Algunas veces	2,000	10,000	11,765	17,647
Pocas veces	5,000	25,000	29,412	47,059
Nunca	9,000	45,000	52,941	100,000
El sector asociativo				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	5	26		
Muchas veces	1,000	5,263	7,143	7,143
Algunas veces	2,000	10,526	14,286	21,429
Pocas veces	5,000	26,316	35,714	57,143
Nunca	6,000	31,579	42,857	100,000

Tabla n.º 75: Destinatarios de los servicios sociales. Frecuencias y porcentajes de respuesta.
Fuente: Elaboración propia.

Según la suma de los porcentajes que incluyen las opciones *Siempre* y *Muchas veces*, el reparto porcentual de destinatarios de la difusión de los servicios sociales de los municipios participantes quedaría como muestra el siguiente gráfico. Como vemos en él, el sector asociativo de los municipios y otras Administraciones públicas de servicios sociales (autonómicas o estatales) aparecen reflejadas como otras de las destinatarias de las acciones de difusión de los servicios sociales de atención primaria.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

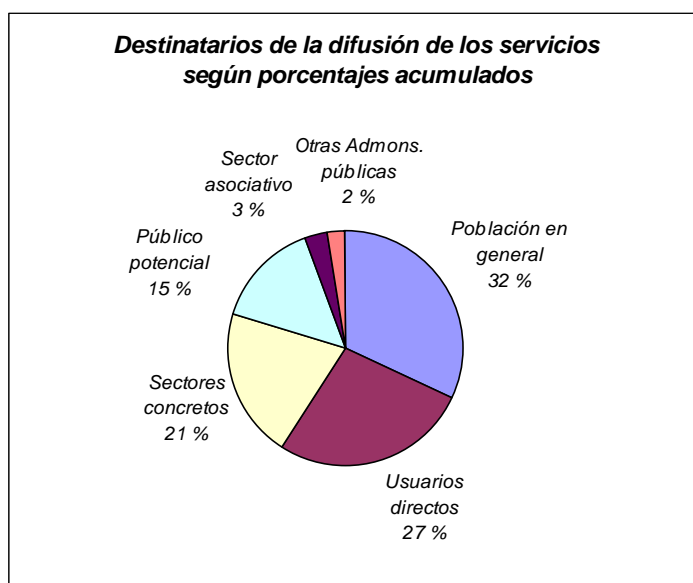


Gráfico n.º 96: Destinatarios de la difusión de los servicios según porcentajes acumulados.
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al tamaño de los municipios, según la opción elegida por los responsables en primer lugar entre todas las posibilidades, los municipios semiurbanos estarían repartidos entre los municipios que dirigen principalmente su comunicación hacia toda la población del municipio y aquellos que lo hacen hacia los usuarios directos de los servicios. En los municipios medianos, el papel preponderante corresponde a la comunicación más focalizada, aquella que se dirige a usuarios directos o a sectores concretos de la población. Y por último, en los municipios grandes, son más aquellos municipios que se dirigen a toda la población del municipio, aunque también encontramos municipios que se dirigen hacia usuarios directos o a sectores concretos.

Destinatarios de la comunicación de los servicios sociales según tamaño de los municipios				
Tamaño/Primera opción nombrada	Población general del municipio	Usuarios directos de servicios sociales	Público potencial	Sectores concretos del municipio
Municipios de 20.001 a 50.000	3	3		
Municipios de 50.001 a 100.000	2	2	1	1
Municipios mayores de 100.001	5	2		1
<i>Total</i>	9	7	1	2

Tabla n.º 76: Destinatarios de la comunicación de los servicios sociales según el tamaño de los municipios.
Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Como vemos en el siguiente cuadro, en cuanto al color político se refiere, en el conjunto de los municipios gobernados por el Partido Popular hay un reparto equilibrado entre los municipios que dirigen su difusión prioritariamente a la población en general y los que lo hacen principalmente entre los usuarios directos de los servicios o a sectores concretos. En los municipios donde gobierna el Partido Socialista sólo o en coalición, esa tendencia se centra en la difusión hacia el conjunto de los ciudadanos en general, y en los municipios de la coalición, hay un equilibrio entre los que dirigen sus acciones de difusión prioritariamente hacia la población en general y los que la dirigen hacia el público potencial de los servicios y los usuarios directos de los mismos.

Destinatarios de la comunicación de los servicios sociales según el color político de los municipios				
Partido político/Primera opción nombrada	Población general del municipio	Usuarios directos de servicios	Público potencial de los servicios	Sectores concretos del municipio
PP	5	5		2
PSOE	2			
Coalición PSOE-IU	3	2	1	
<i>Total</i>	9	7	1	2

Tabla n.º 77: Destinatarios de la comunicación de los servicios sociales
según el color político de los municipios.
Fuente: Elaboración propia.

4.4.3.5. Alcance estimado de las acciones de comunicación

Preguntados acerca de la relación entre estos objetivos prioritarios y el alcance estimado de las acciones de comunicación dirigidas a la ciudadanía y a los destinatarios seleccionados (una cuestión con un elevado grado de subjetividad), más de la mitad de los responsables considera que el alcance de esa divulgación es satisfactorio (Mucho alcance 5 % y Bastante alcance 50 %), frente a los que, en cambio, consideran que esta difusión tiene un alcance pequeño (Poco alcance 45 %) —nueve responsables se sitúan en esta opción, lo que es una cifra llamativa.

De cualquier manera hay un claro equilibrio en la manera de percibir ese alcance entre los encuestados.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

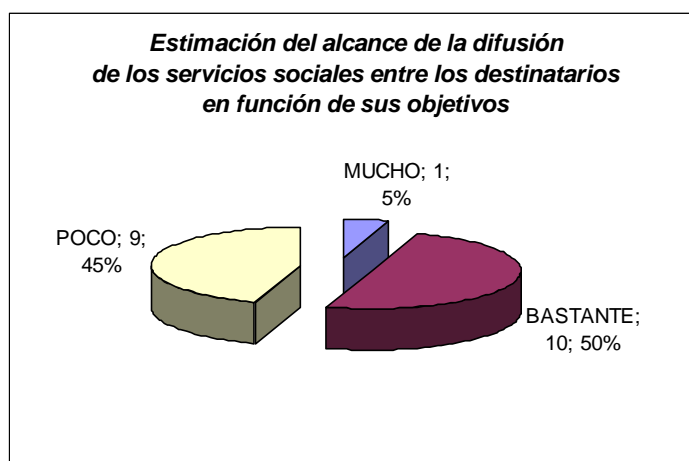


Gráfico n.º 97: Estimación del alcance de la difusión de los servicios sociales entre los destinatarios en función de sus objetivos.
Fuente: Elaboración propia.

En esta cuestión, la mayoría de los municipios pequeños de la investigación se sitúan en la opción *Poco alcance*. Los municipios medianos en cambio, se sitúan en la opción *Bastante alcance* y en los municipios grandes hay una cierta disparidad: cuatro municipios se sitúan en la opción *Bastante*, tres municipios se sitúan en la opción *Poco alcance* y sólo un municipio se sitúa en la opción *Mucho alcance*.

Estimación del alcance de la difusión de los servicios entre los destinatarios según el tamaño del municipio			
	<i>Mucho alcance</i>	<i>Bastante alcance</i>	<i>Poco alcance</i>
Municipios de 20.001 a 50.000		2	4
Municipios de 50.001 a 100.000		4	2
Municipios mayores de 100.001	1	4	3
<i>Total</i>	<i>1</i>	<i>10</i>	<i>9</i>

Tabla n.º 78: Estimación del alcance de la difusión de los servicios entre los destinatarios según el tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al color político relativo a este alcance, los datos son proporcionalmente muy parecidos en cuanto a la estimación que responsables de servicios sociales de municipios de distinta adscripción ideológica tienen al respecto en esta cuestión.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Estimación del alcance de la difusión de los servicios entre los destinatarios según el color político del municipio

	<i>Mucho alcance</i>	<i>Bastante alcance</i>	<i>Poco alcance</i>
PP		6	6
PSOE		1	1
PSOE-IU	1	3	2
<i>Total</i>	<i>1</i>	<i>9</i>	<i>9</i>

Tabla n.º 79: Estimación del alcance de la difusión de los servicios entre los destinatarios según el color político del municipio.

Fuente: Elaboración propia.

4.4.3.6. Importancia concedida a la comunicación en la estrategia de prestación de los servicios sociales

Al referirnos a la importancia concedida a la comunicación en la estrategia de prestación de las áreas o departamentos de servicios sociales, más de la mitad de los responsables afirman que sus áreas le conceden una importancia media y seis municipios afirman concederle poca importancia. Solamente tres de ellos afirman concederle mucha importancia.

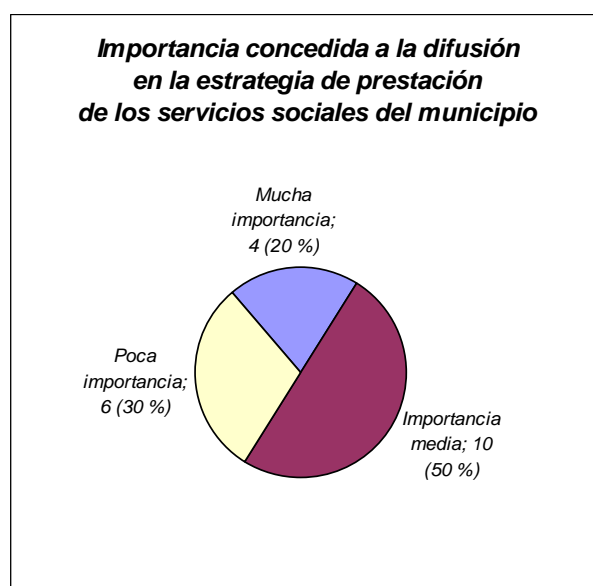


Gráfico n.º 98: Importancia concedida a la difusión en la estrategia de prestación de los servicios sociales del municipio.

Fuente: Elaboración propia.

Según el tamaño de los municipios, son mayoritarios los casos que afirman concederle una importancia media a la comunicación, especialmente en los municipios

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

más grandes, y hay más casos en los municipios medianos donde los responsables afirman que se le concede poca importancia.

Importancia concedida a la comunicación en la estrategia de prestación según tamaño del municipio			
	<i>Mucha importancia</i>	<i>Importancia media</i>	<i>Poca importancia</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	1	3	2
Municipios de 50.001 a 100.000	1	1	4
Municipios mayores de 100.001	1	6	1
<i>Total</i>	<i>3</i>	<i>10</i>	<i>7</i>

*Tabla n.º 80: Importancia concedida a la comunicación en la estrategia de prestación según tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.*

En cuanto al color político de los municipios, podemos ver en el siguiente cuadro cómo los resultados indican que únicamente hay responsables de municipios regidos por el Partido Popular que afirman que en sus municipios se le concede mucha importancia a esta comunicación. Cuando se habla de una importancia media, también es mayor el número de responsables de municipios de este partido.

Importancia concedida a la comunicación en la estrategia de prestación según color político del municipio			
	<i>Mucha importancia</i>	<i>Importancia media</i>	<i>Poca importancia</i>
PP	3	7	2
PSOE			2
Coalición PSOE-IU		3	3
<i>Total</i>	<i>3</i>	<i>9</i>	<i>7</i>

*Tabla n.º 81: Importancia concedida a la comunicación en la estrategia de prestación según color político del municipio.
Fuente: Elaboración propia.*

Este hecho nos lleva a pensar que puede haber una relación significativa entre el color político de los municipios encuestados y la importancia que se le concede a la difusión de los servicios. Efectivamente al relacionar la importancia que los municipios conceden a esta difusión (incluyendo aquellos que le conceden una importancia media) con el color político de los municipios, la prueba de chi cuadrado nos indica que hay una relación significativa.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Prueba χ^2 (importancia concedida a la difusión de los servicios sociales vs. color político del municipio)					
Partido político					
Importancia concedida a la com.	PP	PSOE	PSOE-IU	Total de filas	Chi cuadrado incremental
Poca importancia Esperados	2 4,200	2 0,700	3 2,100	7	3,952
Mucha importancia o importancia media Esperados	10 7,800	0 1,300	3 3,900	13	2,128
Total de columnas	12	2	6	20	6,081
Gran total					Total de chi cuadrado
GL				2	
P				0,048	

Tabla n.º 82: Prueba χ^2 (importancia concedida a la difusión de los servicios sociales vs. color político del municipio).
Fuente: Elaboración propia.

4.4.3.7. Influencia del Plan de Comunicación del Ayuntamiento en la comunicación de los servicios sociales municipales

Otra de las cuestiones planteadas a los responsables ha sido la de conocer hasta qué punto los planes de comunicación globales de los ayuntamientos determinan la manera de comunicar los servicios sociales. El resultado se muestra en el siguiente gráfico:

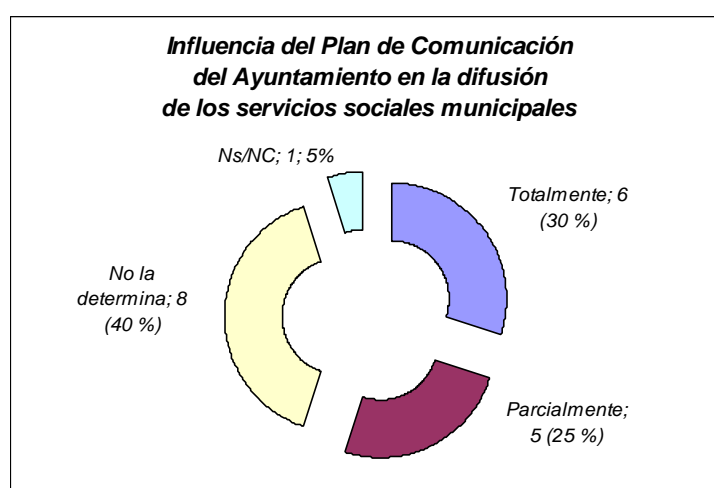


Gráfico n.º 99: Influencia del Plan de Comunicación del Ayuntamiento en la difusión de los servicios sociales municipales.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Vemos en el gráfico una influencia total o parcial los municipios en los que el plan de comunicación municipal determina la difusión de los servicios en once de las áreas de servicios sociales. Por su parte, hay ocho municipios donde esta influencia no existe.

Fijándonos en el tamaño de los municipios, la influencia de los planes de comunicación de los ayuntamientos es muy poco determinante en los municipios pequeños y medianos de la investigación: en seis municipios no es determinante en absoluto y en otros cuatro sólo tiene una influencia parcial. Sólo dos responsables de municipios de estas tipologías afirman que esa influencia es totalmente determinante. En cambio, en los municipios grandes esa influencia es mayor. En ellos, esto es así hasta en cuatro municipios de forma absoluta, en dos lo es de forma parcial y en otros dos no es determinante.

Influencia de los planes de comunicación de los ayuntamientos en la difusión de los servicios sociales según el tamaño de los municipios

<i>Tamaño del municipio/N.º de municipios</i>	<i>Influencia absoluta</i>	<i>Influencia parcial</i>	<i>Ninguna influencia</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	1	2	3
Municipios de 50.001 a 100.000	1	2	3
Municipios mayores de 100.001	4	2	2
<i>Total</i>	6	6	8

Tabla n.º 83: Influencia de los planes de comunicación de los ayuntamientos en la difusión de los servicios sociales según el tamaño de los municipios.

Fuente: Elaboración propia.

Si nos fijamos en el color político de los ayuntamientos, sí podemos ver, como deja reflejado el siguiente cuadro, que esa influencia parece estar sobre todo presente de forma total o parcial en municipios gobernados por el Partido Popular:

Influencia de los planes de comunicación de los ayuntamientos en la difusión de los servicios sociales según el color político

<i>Equipo municipal/N.º de municipios</i>	<i>Influencia absoluta</i>	<i>Influencia parcial</i>	<i>Ninguna influencia</i>
<i>PP</i>	4	4	3
<i>PSOE</i>	1		1
<i>Coalición PSOE-IU</i>	1	2	4
<i>Total</i>	6	6	8

Tabla n.º 84: Influencia de los planes de comunicación de los ayuntamientos en la difusión de los servicios sociales según el color político.

Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

En la tabla siguiente podemos observar de qué manera está presente la influencia de los manuales de identidad corporativa en la difusión de los servicios sociales a través de la mediana y la moda. Los responsables tenían la posibilidad de elegir entre cinco opciones: *Siempre* (1), *Muchas veces* (2), *Algunas veces* (3), *Pocas veces* (4) o *Nunca* (5).

**Influencia del Manual de Identidad corporativa municipal
en la difusión de los servicios sociales.
Mediana y moda**

N.º de válidos	18
N.º de faltantes	2
Mediana	1,5 (Siempre - Muchas veces)
Moda	1 (Siempre)

Tabla n.º 85: Influencia del Manual de Identidad Corporativa municipal
en la difusión de los servicios sociales. Mediana y moda.
Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico siguiente mostramos de forma gráfica los porcentajes de respuesta. Como vemos, la opción mayoritaria se refiere a una influencia sistemática (*Siempre* o *Muchas veces*) de los manuales en la difusión de los servicios sociales, y hay hasta un 28 % de municipios donde se afirma que esa influencia se da pocas veces o nunca:

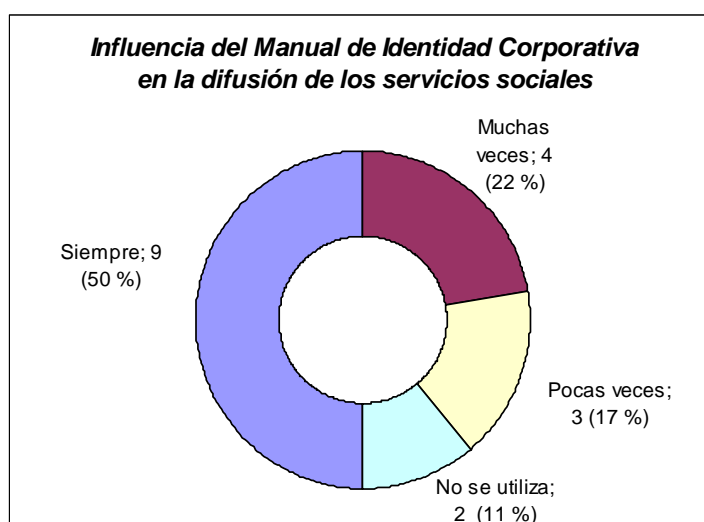


Gráfico n.º 100: Influencia del Manual de Identidad Corporativa
en la difusión de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

4.4.3.8. *Uso de estrategias de comunicación globales por parte de los servicios sociales municipales*

El uso de estrategias de comunicación para difundir los servicios sociales es uno de los indicadores a los que hemos prestado especial atención, ya que, efectivamente, tanto en la bibliografía analizada como en las entrevistas realizadas a expertos en materia de comunicación pública, hay una coincidencia plena cuando se afirma que el éxito de una buena comunicación radica en la implantación y el uso de estrategias comunicativas. ¿Qué ocurre con esta cuestión en los servicios sociales de los ayuntamientos madrileños?

Según las respuestas de los responsables municipales, el uso de sistemático de estrategias de comunicación de servicios sociales es realmente minoritario (solamente dos municipios afirman llevarlo a cabo), y seis municipios afirman utilizarlas de forma parcial. En uno de estos municipios se afirma además que lo poco que se lleva a cabo en esta materia se hace “respondiendo más a criterios políticos que a criterios propios de los departamentos”, como apunta una de las responsables entrevistadas. Los once municipios restantes afirman no llevar a cabo ningún planteamiento estratégico referido a la comunicación. La responsable de otro de los municipios expone una opinión significativa: “Los servicios sociales nos vendemos solos al dar servicios, al atender a demandas”.

Podemos ver los resultados de esta cuestión en el siguiente cuadro y en la tabla en la que exponemos las frecuencias y porcentajes de respuesta:

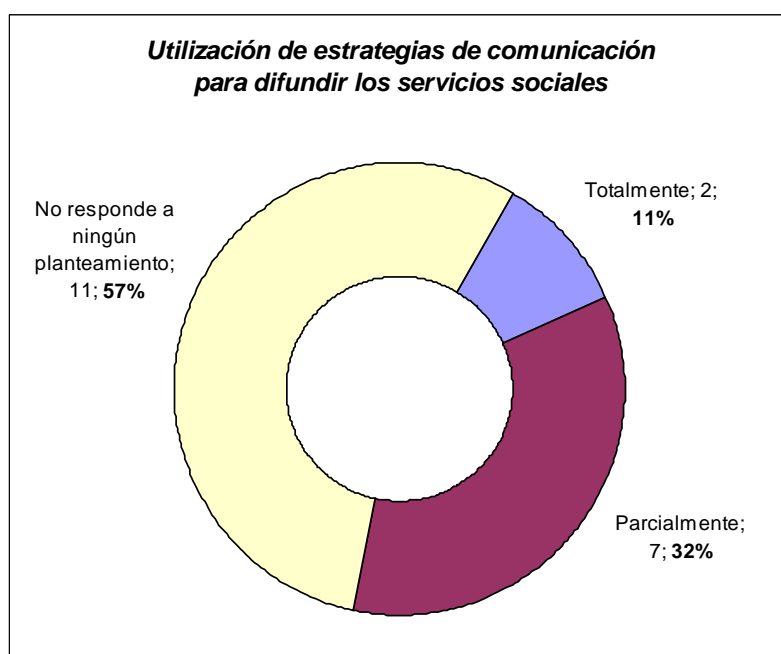


Gráfico n.º 101: *Utilización de estrategias de comunicación para difundir los servicios sociales.*
Fuente: *Elaboración propia.*

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Uso de estrategias globales de comunicación de los servicios sociales municipales. Tabla de porcentajes				
	<i>Frecuencia (N)</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje válido</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
Totalmente	2,000	10,000	10,000	10,000
Parcialmente	7,000	35,000	35,000	45,000
No responde a ningún planteamiento	11,000	55,000	55,000	100,000

*Tabla n.º 86: Uso de estrategias globales de comunicación de los servicios sociales municipales.
Tabla de porcentajes.
Fuente: Elaboración propia.*

La puesta en marcha de planteamientos estratégicos de comunicación de los servicios sociales es muy escasa en las tres tipologías de municipios según su tamaño. Únicamente en dos municipios medianos este planteamiento se lleva a cabo de forma sistemática. Y solamente en siete municipios del total (tres pequeños, uno mediano y tres grandes) afirman llevarlo a cabo de forma parcial.

Podemos ver en el cuadro siguiente el reparto según el color político de los municipios. Vemos, en este caso, cómo pese a ser mayoritaria la no utilización de estas estrategias, los dos responsables que afirman utilizar de forma sistemática estas estrategias desde sus departamentos pertenecen a dos municipios, uno regido por el Partido Socialista y el otro por la coalición entre este partido e Izquierda Unida, mientras que en los municipios regidos por el Partido Popular, cuando se utilizan, su uso es parcial.

Uso de estrategias globales de comunicación de los servicios sociales municipales			
<i>Equipo municipal/ N.º de municipios</i>	<i>Uso sistemático</i>	<i>Uso parcial</i>	<i>No se utilizan</i>
PP		5	7
PSOE	1	1	
Coalición PSOE-IU	1	1	4
<i>Total</i>	<i>2</i>	<i>6</i>	<i>11</i>

*Tabla n.º 87: Uso de estrategias globales de comunicación de los servicios sociales municipales.
Fuente: Elaboración propia.*

Sin embargo, vamos a comprobar seguidamente cómo cuando se interroga sobre determinados aspectos parciales a determinar en una estrategia de comunicación (planteamiento de objetivos, técnicas, medios, espacios, tiempos o puesta en marcha de evaluaciones) sí nos encontramos con más respuestas afirmativas para cada uno de estos

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

indicadores particulares, como vemos en los siguientes cuadros. Con esto comprobamos que si bien los servicios sociales municipales no utilizan planteamientos estratégicos de comunicación de forma global, sí que llevan a cabo determinadas acciones que tienen que ver con la estrategia, es decir, acciones estratégicas de comunicación.

En las siguientes tablas, podemos observar los resultados de mediana y moda para cada indicador particular y los porcentajes resultantes según las frecuencias de respuesta obtenidas para cada opción.

Utilización de planteamientos estratégicos de comunicación en los servicios sociales. Mediana y moda			
	<i>Planteamiento específico: Objetivos</i>	<i>Planteamiento específico: Técnicas</i>	<i>Planteamiento específico: Medios</i>
<i>N.º de válidos</i>	20	20	20
<i>N.º de faltantes</i>	0	0	0
Mediana	3 (Algunas veces)	3 (Algunas veces)	2 (Muchas veces)
Moda	3 (Algunas veces)	2 (Muchas veces)	1 (Siempre)
	<i>Planteamiento específico de los espacios</i>	<i>Planteamiento específico: Tiempos</i>	<i>Planteamiento específico: Evaluación</i>
<i>N.º de válidos</i>	16	20	20
<i>N.º de faltantes</i>	4	0	0
Mediana	2 (Muchas veces)	3 (Algunas veces)	4 (Pocas veces)
Moda	2 (Muchas veces)	3 (Algunas veces)	4 (Pocas veces)

*Tabla n.º 88: Utilización de planteamientos estratégicos de comunicación en los servicios sociales. Mediana y moda.
Fuente: Elaboración propia.*

Utilización de planteamientos estratégicos de comunicación en los servicios sociales. Índice de porcentajes				
<i>Planteamiento específico: Objetivos</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	4,000	20,000	20,000	20,000
Muchas veces	5,000	25,000	25,000	45,000
Algunas veces	6,000	30,000	30,000	75,000
Pocas veces	3,000	15,000	15,000	90,000
Nunca	2,000	10,000	10,000	100,000

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Planteamiento específico: Técnicas				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	1,000	5,000	5,000	5,000
Muchas veces	8,000	40,000	40,000	45,000
Algunas veces	3,000	15,000	15,000	60,000
Pocas veces	5,000	25,000	25,000	85,000
Nunca	3,000	15,000	15,000	100,000
Planteamiento específico: Medios				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	6,000	30,000	30,000	30,000
Muchas veces	5,000	25,000	25,000	55,000
Algunas veces	5,000	25,000	25,000	80,000
Pocas veces	2,000	10,000	10,000	90,000
Nunca	2,000	10,000	10,000	100,000
Planteamiento específico de los espacios				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	4	20,000		
Siempre	3,000	15,000	18,750	18,750
Muchas veces	7,000	35,000	43,750	62,500
Algunas veces	4,000	20,000	25,000	87,500
Pocas veces	2,000	10,000	12,500	100,000
Planteamiento específico: Tiempos				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	4,000	20,000	20,000	20,000
Muchas veces	5,000	25,000	25,000	45,000
Algunas veces	7,000	35,000	35,000	80,000
Pocas veces	2,000	10,000	10,000	90,000
Nunca	2,000	10,000	10,000	100,000
Planteamiento específico: Evaluación				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	3,000	15,000	15,000	15,000
Muchas veces	2,000	10,000	10,000	25,000
Algunas veces	4,000	20,000	20,000	45,000
Pocas veces	6,000	30,000	30,000	75,000
Nunca	5,000	25,000	25,000	100,000

Tabla n.º 89: Utilización de planteamientos estratégicos de comunicación en los servicios sociales.
Índice de porcentajes.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Seguidamente mostramos gráficamente y de forma específica las frecuencias de respuesta que ha obtenido cada opción de respuesta.

Como podemos ver en el siguiente gráfico, los objetivos de la comunicación sí suelen plantearse mayoritariamente, aunque no de forma regular. Plantearse estos objetivos supone el no *comunicar por comunicar*. Observamos cómo la mayor parte de los municipios analizados no realiza ese planteamiento de objetivos más que en muy contadas ocasiones (dos de ellos no lo hacen nunca). Lo que no impide que haya un significativo número de municipios (hasta nueve) que sí lo hacen de forma habitual, algunos de ellos incluso de manera sistemática.

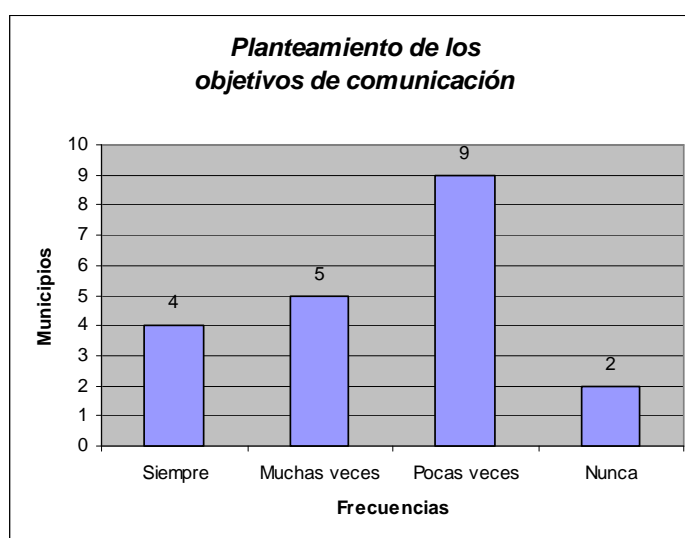


Gráfico n.º 102: Planteamiento de los objetivos de comunicación.
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al planteamiento previo de las técnicas de comunicación a utilizar para difundir más adecuadamente los servicios, podemos observar en el siguiente cuadro cómo hay un cierto equilibrio entre quienes lo llevan a cabo siempre o muchas veces y quienes lo hacen pocas veces o nunca (pese a que estas dos últimas opciones son mayoritarias).

Sin embargo, como en el cuadro anterior, únicamente un municipio afirma hacerlo de manera sistemática.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

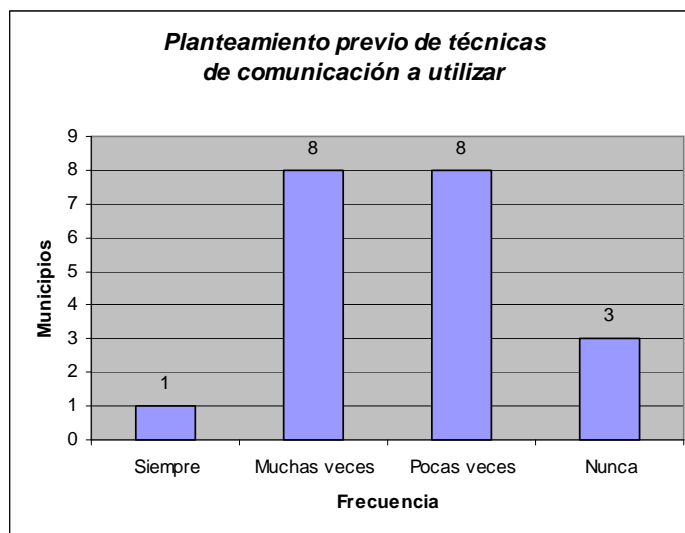


Gráfico n.º 103: Planteamiento previo de técnicas de comunicación a utilizar.
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al planteamiento previo de los espacios a utilizar para realizar esa difusión, sigue siendo mayoritario el número de municipios que lo lleva a cabo pocas veces o incluso nunca. No obstante, hay un número significativo de municipios que declara hacerlo muchas veces, y únicamente en dos casos se hace de forma sistemática, como vemos en el gráfico siguiente:

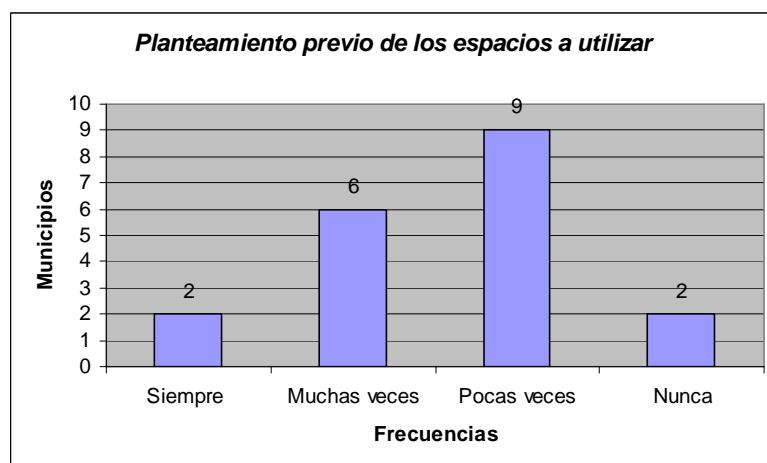


Gráfico n.º 104: Planteamiento previo de los espacios a utilizar.
Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, hay un número alto de respuestas afirmativas (hasta once) cuando la cuestión versa acerca del planteamiento de elección de los medios de comunicación más adecuados para difundir los servicios.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

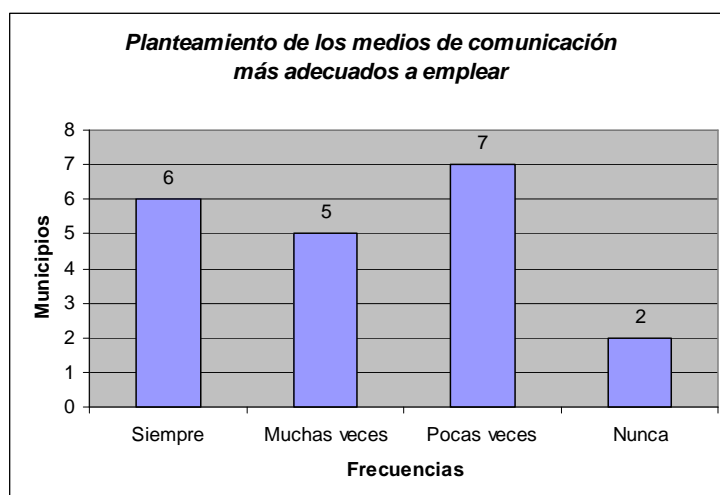


Gráfico n.º 105: Planteamiento de los medios de comunicación más adecuados.
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al planteamiento de los tiempos más idóneos para difundir los servicios, como muestra el siguiente gráfico, pese a que la tendencia mayoritaria es similar a la anterior, en este caso hay menos municipios en los que este planteamiento se hace de forma sistemática y un número más alto de municipios que no se plantean esta cuestión o lo hacen en contadas ocasiones:

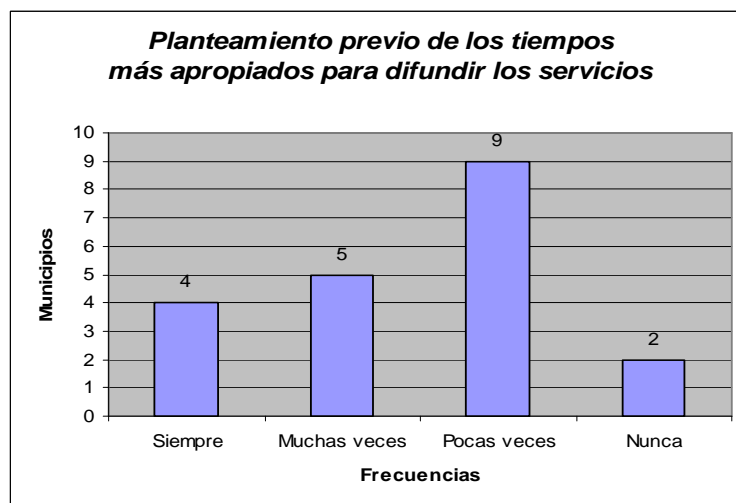


Gráfico n.º 106: Planteamiento previo de los tiempos más apropiados para difundir los servicios.
Fuente: Elaboración propia.

Por último, ¿se establece un planteamiento acerca de cómo se va a evaluar (si se va a evaluar) esta evaluación? Como vemos en el gráfico siguiente, en términos generales no es lo más habitual, aunque algunos municipios participantes sí lo incorporan de forma sistemática (tres) o habitual (dos) a su práctica cotidiana.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

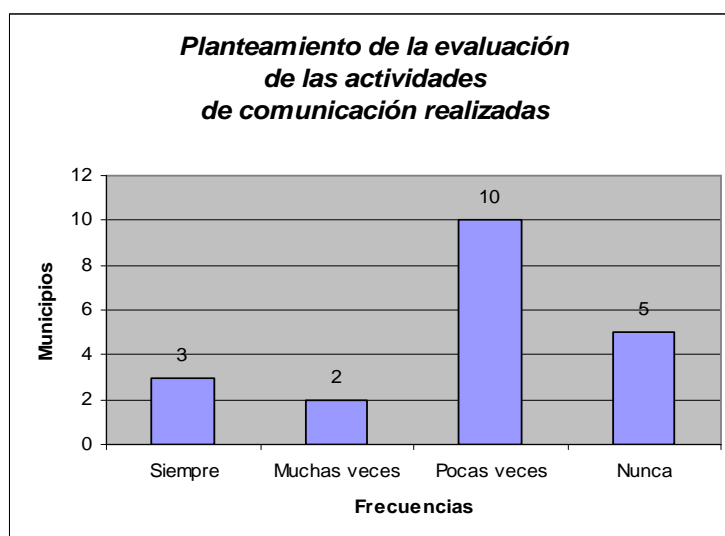


Gráfico n.º 107: Planteamiento de la evaluación de las actividades de comunicación realizadas.
Fuente: Elaboración propia.

En resumen, de forma mayoritaria los servicios sociales municipales analizados no han implantado estrategias globales de comunicación de sus servicios, aunque sí suelen plantearse de manera irregular y heterogénea los objetivos, los medios, los espacios y de los tiempos más adecuados a utilizar. Es llamativo observar cómo se deja de lado uno de los aspectos más importantes en un planteamiento estratégico, como sería el de la evaluación de la comunicación.

4.4.3.9. La responsabilidad de la comunicación de los servicios sociales

Mediante esta cuestión se ha pretendido determinar quiénes, dentro de la organización, se responsabilizan de organizar y poner en marcha las acciones de comunicación dirigidas a la ciudadanía. Quién decide lo que hay que comunicar y difundir entre la ciudadanía, dónde se ubica esta responsabilidad. Para ello, se ha intentado dilucidar también hasta qué punto las áreas de servicios sociales son independientes a la hora de llevar a cabo la difusión de los servicios sociales respecto a las directrices políticas y de qué manera la presencia de departamentos especializados de comunicación de los ayuntamientos influyen en esta difusión.

El hecho de que en la muestra se contase con ayuntamientos de gran tamaño, como el municipio de Madrid, de más de tres millones de habitantes, y otros en el límite de los 20.000, como Mejorada del Campo o Ciempozuelos, y lo que esto supone —la mayor o menor disponibilidad de recursos orientados a la comunicación, la existencia o no de departamentos de comunicación, las distintas estructuras organizativas— hacía suponer que habría una disparidad grande en lo referente a esta cuestión, en la que el tamaño del municipio fuera un aspecto determinante de la misma. Sin embargo los datos

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

reflejan una intervención cada vez mayor de otras áreas ajenas a las de servicios sociales (concretadas en los departamentos de comunicación y en la intervención de los ayuntamientos), independientemente del tamaño del municipio.

En el siguiente gráfico podemos observar en términos porcentuales la presencia de los diferentes posibles agentes de la intervención en la elaboración de la comunicación, en base a la media de las respuestas aportadas en el cuestionario. Podemos ver la presencia que tienen los departamentos de comunicación en relación a los otros agentes y también la importante presencia de los ayuntamientos, la intervención política.

No obstante, siguen siendo las áreas o departamentos de servicios sociales quienes más presencia y poder de decisión ostentan en la elaboración de la comunicación, bien desde la propia dirección o incluso podemos observar una importante presencia en la toma de decisiones de los equipos de servicio y/o de los equipos de los Centros de Servicios Sociales, lo que consideramos como una intervención de tipo técnico. Por otra parte, las empresas de comunicación externas al ayuntamiento no tienen ningún tipo de influencia ni de presencia en esta cuestión en los municipios de la muestra.

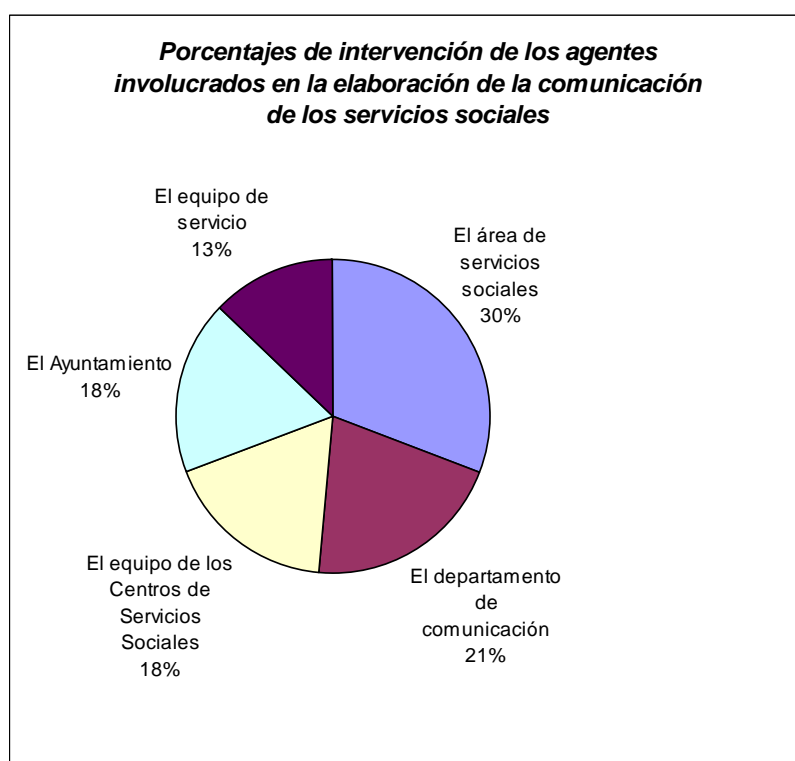


Gráfico n.º 108: Porcentajes de intervención de los agentes involucrados en la elaboración de la difusión de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Yendo al conjunto de los ayuntamientos de la muestra, en cinco de ellos la responsabilidad de la comunicación permanece en las áreas de servicios sociales (en la dirección de las mismas e incluso en sus departamentos inferiores, los equipos del centro e incluso en un caso, en el propio equipo de servicio). En el resto de los ayuntamientos, que son mayoría, hay una intervención de otros departamentos, concretamente de los departamentos de comunicación municipales y, en aquellos municipios donde no existen estos departamentos (que son doce), la intervención viene dada por el propio equipo de gobierno del municipio, es decir, del nivel político.

La participación de los departamentos de comunicación de los ayuntamientos está presente en ocho de los municipios. En uno de ellos es, además, el responsable único de hacerlo. La presencia de estos departamentos de comunicación, en base al tamaño de los municipios, únicamente está presente en dos municipios pequeños. Esa proporción es mayor en ayuntamientos medianos (en cuatro de ellos) y grandes.

En los municipios grandes de la investigación se puede reseñar que las áreas de servicios sociales juegan aún un importante papel frente a la influencia de los departamentos de comunicación, aunque la intervención política en la elaboración de la difusión de los servicios es mayoritaria.

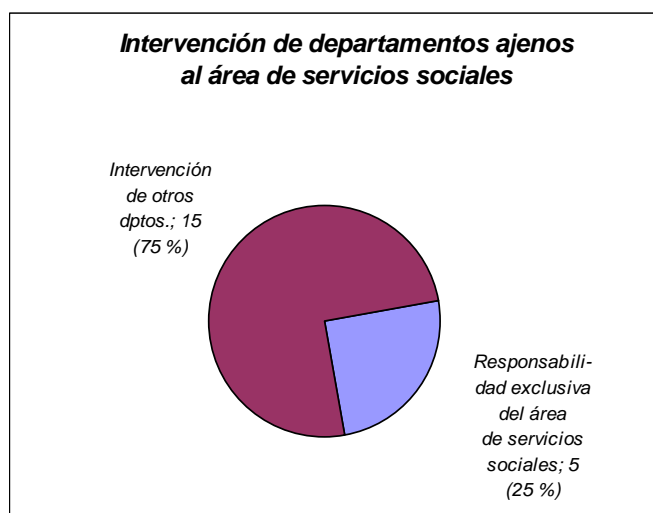


Gráfico n.º 109: Intervención de departamentos ajenos al área de servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Ubicación de la responsabilidad de la comunicación (según tamaño de los municipios)						
	Área de servicios sociales	Área de ss. sociales + Dpto. de Comunicación	Área de ss. sociales + Ayuntamiento	Área de ss. sociales+ Dpto. de Comunicación + Ayuntamiento	Ayuntamiento+ Dpto. de Comunicación	Dpto. de Comunicación Ayuntamiento
Municipios de 20.001 a 50.000	2		1		1	1
Municipios de 50.001 a 100.000	2	4				
Municipios mayores de 100.001	2	1	4	1		
Total	6	5	5	1	1	1

Tabla n.º 90: Ubicación de la responsabilidad de la comunicación (según tamaño de los municipios).
Fuente: Elaboración propia.

El resultado de la prueba chi cuadrado muestra que no es el tamaño del municipio lo que hace significativa la presencia de los departamentos de comunicación en la difusión ciudadana.

Prueba χ^2 (presencia de los departamentos de comunicación vs. tamaño del municipio)					
Presencia de departamentos de comunicación	Municipios de 20.001 a 50.000	Municipios de 50.001 a 100.000	Municipios mayores de 100.001	Total de filas	Chi cuadrado incremental
NO <i>Esperados</i>	6 4,800	2 3,600	4 3,600	12	1,056
SÍ <i>Esperados</i>	2 3,200	4 2,400	2 2,400	8	1,583
Total de columnas	8	6	6	20	2,639
					Total de chi cuadrado
					Gran total
					GL 2
					P 0,267

Tabla n.º 91: Prueba χ^2 (presencia de los departamentos de comunicación vs. tamaño del municipio).
Fuente: Elaboración propia.

La misma prueba nos indica que tampoco existe una asociación directa entre el color político y la presencia de los departamentos de comunicación.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Prueba χ^2 (presencia de los departamentos de comunicación vs. color político del municipio)					
Partido político					
Existencia departamentos de comunicación	PP	PSOE	PSOE-IU	Total de filas	Chi cuadrado incremental
NO	6	2	5	13	2,048
<i>Esperados</i>	7,800	1,300	3,900		
SÍ	6	0	1	7	1,103
<i>Esperados</i>	4,200	0,700	2,100		
Total de columnas	12	2	6	20	3,150
Total de chi cuadrado					
Gran total					
GL				2	
P				0,207	

Tabla n.º 92: Prueba χ^2 (presencia de los departamentos de comunicación vs. color político del municipio).
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la influencia del poder político en la elaboración de la difusión, el color político tampoco parece ser significativo.

Prueba χ^2 (presencia del Ayuntamiento —política— vs. color político del municipio)					
Partido político					
Presencia del Ayuntamiento	PP	PSOE	PSOE-IU	Total de filas	Chi cuadrado incremental
NO	6	1	5	12	0,778
<i>Esperados</i>	7,200	1,200	3,600		
SÍ	6	1	1	8	1,167
<i>Esperados</i>	4,800	0,800	2,400		
Total de columnas	12	2	6	20	1,944
Total de chi cuadrado					
Gran total					
GL				2	
P				0,378	

Tabla n.º 93: Prueba χ^2 (presencia del Ayuntamiento —política— vs. color político del municipio).
Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo la relación entre el tamaño del municipio y la intervención del poder político sí se muestra significativa. En la muestra, esta presencia se refleja en los municipios semiurbanos y en los grandes municipios.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Prueba χ^2 (presencia del Ayuntamiento —política— vs. tamaño del municipio)					
Tamaño municipio					
Presencia del Ayuntamiento	Municipios de 20.001 a 50.000	Municipios de 50.001 a 100.000	Municipios mayores de 100.001	Total de filas	Chi cuadrado incremental
NO	3	6	3	12	2,375
Esperados	4,800	3,600	3,600		
SÍ	5	0	3	8	3,563
Esperados	3,200	2,400	2,400		
Total de columnas	8	6	6	20	5,938
Gran Total				GL	2
				P	0,051

Tabla n.º 94: Prueba χ^2 (presencia del Ayuntamiento —política— vs. tamaño del municipio).
Fuente: Elaboración propia.

Si observamos los datos desde el punto de vista del color político del municipio, vemos cómo, en el conjunto de los municipios, el área de servicios sociales tiene una importante presencia en cuanto a esta responsabilidad, y que únicamente en dos municipios sus responsables declaran que no tienen ninguna influencia.

También observamos cómo entre los municipios donde gobierna el Partido Popular, hay una gran mayoría de municipios en los que los departamentos de comunicación y el propio Ayuntamiento desempeñan una clara y determinante influencia. En ocho de los municipios (seis vinculados al PP y dos pertenecientes a la coalición PSOE-IU) la intervención del Ayuntamiento, es decir, la intervención política, está presente a través de diversas combinaciones.

Espacios donde se decide la comunicación según color político de los municipios							
	Área de servicios sociales	Área de ss. sociales + Dpto. de com.	Área de ss. sociales + Ayuntamiento	Área de ss. sociales + Dpto. de com. + Ayuntamiento	Ayuntamiento+ Dpto. de com.	Dpto. de com.	Ayuntamiento
PP	2	2	2	3	1	1	1
PSOE	1	1					
Coalición PSOE-IU	3	1	2				
Total	6	4	4	3	1	1	1

Tabla n.º 95: Espacios donde se decide la comunicación según color político de los municipios.
Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Observamos seguidamente cómo se distribuyen los agentes generadores de la comunicación en los seis casos en que ésta sólo depende de las áreas de servicios sociales, sin la intervención de otros departamentos externos a ellas.

Vemos que ya sólo queda un municipio en el que la responsabilidad recaiga exclusivamente en cada equipo de servicio, en el resto la decisión es compartida con el área de servicios sociales. Esto lo podemos interpretar como un reflejo de la evolución que ha experimentado la comunicación de los servicios sociales públicos con respecto a sus inicios en la década de los setenta, cuando era habitual en los ayuntamientos que cada equipo de servicio generase y produjera esta comunicación.

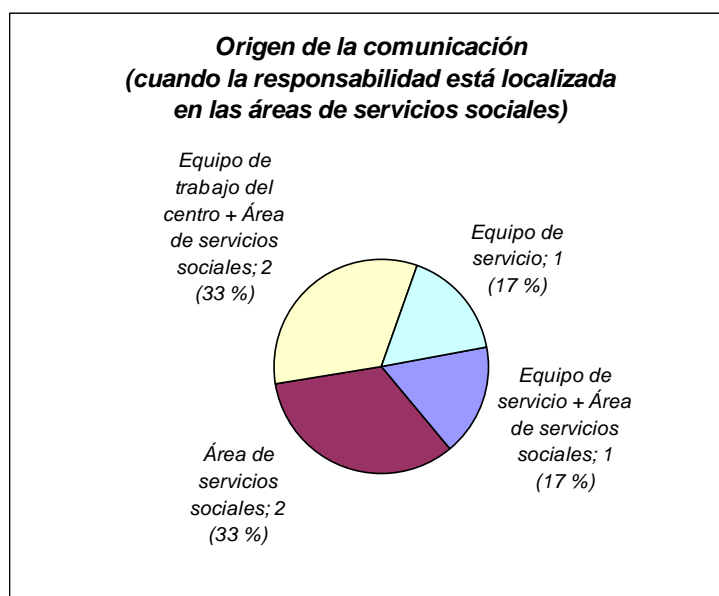


Gráfico n.º 110: Origen de la comunicación
(cuando la responsabilidad está localizada en las áreas de servicios sociales).
Fuente: Elaboración propia.

Cuando intervienen otros departamentos diferentes a los de servicios sociales, las opciones son muy diversas. Como vemos, la participación en la elaboración de la difusión de los equipos de servicio, que son quienes tratan directamente con la ciudadanía, está reflejada en al menos siete de los Ayuntamientos participantes en la investigación.

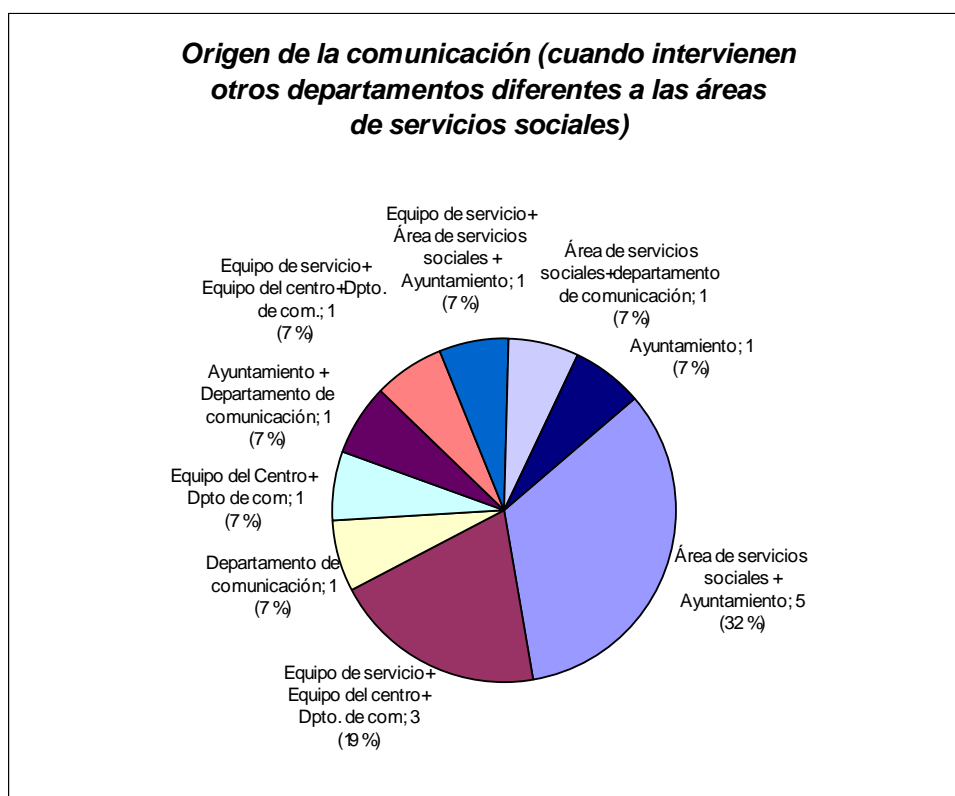
Los responsables han nombrado también hasta en nueve ocasiones al nivel político (que denominamos *Ayuntamiento*) como un espacio en el que se genera esta comunicación, diferenciándolo de los departamentos de comunicación, como una estructura política que interviene de forma decisiva en la generación de la comunicación. Un elemento por tanto influyente y que como vemos se da casi en la mitad de los municipios de la encuesta.

En último lugar, como decíamos, tenemos que resaltar a los departamentos de comunicación, nombrados hasta en siete ocasiones. Su presencia es importante, supone la presencia de profesionales de la comunicación interviniendo en la divulgación de los

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

servicios sociales y es de suponer también, un mejor empleo de las herramientas y técnicas comunicativas.

De cualquier forma las respuestas de los informantes dejan reflejada una variopinta muestra de combinaciones, lo que indica que en cada municipio la elaboración de las acciones de difusión y promoción de los servicios sociales municipales se lleva a cabo de manera diferente.



*Gráfico n.º 111: Origen de la comunicación
(cuando intervienen departamentos diferentes a las áreas de servicios sociales).
Fuente: Elaboración propia.*

4.4.3.10. Contenidos y lenguajes presentes en la difusión de los servicios

En cuanto a la información contenida en las acciones de difusión de los servicios sociales municipales, se interrogaba a los responsables acerca de seis posibles contenidos que surgieron tanto en el grupo de discusión con los técnicos como en algunas de las entrevistas realizadas a expertos en servicios sociales.

Los ítems fueron los siguientes: la *razón de ser los servicios*, la *forma de acceder* a los mismos, la *difusión de los centros de servicios sociales* (ubicación, horarios, etc.), la *titularidad de la gestión de los servicios*, la *posibilidad de participación ciudadana* y la *existencia de elementos de concienciación o sensibilización ciudadana* frente al problema social abordado. Las opciones de respuesta iban desde 1 (*Siempre*) hasta 5 (*Nunca*).

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

En la siguiente tabla podemos observar las frecuencias de respuesta que ha tenido cada uno de estos contenidos:

Contenidos que incluye la comunicación. Frecuencias de respuesta y porcentajes				
<i>a) Razón de ser (Función/Misión de los servicios sociales)</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2	10,000		
Siempre	5,000	25,000	27,778	27,778
Muchas veces	4,000	20,000	22,222	50,000
Algunas veces	7,000	35,000	38,889	88,889
Pocas veces	2,000	10,000	11,111	100,000
<i>b) Utilidad de los servicios</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2	10,000		
Siempre	6,000	30,000	33,333	33,333
Muchas veces	10,000	50,000	55,556	88,889
Algunas veces	1,000	5,000	5,556	94,444
Pocas veces	1,000	5,000	5,556	100,000
<i>c) Forma de acceder a los servicios</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2	10,000		
Siempre	11,000	55,000	61,111	61,111
Muchas veces	6,000	30,000	33,333	94,444
Algunas veces	1,000	5,000	5,556	100,000
<i>d) Difusión del centro</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2	10,000		
Siempre	4,000	20,000	22,222	22,222
Muchas veces	4,000	20,000	22,222	44,444
Algunas veces	5,000	25,000	27,778	72,222
Pocas veces	5,000	25,000	27,778	100,000
<i>e) Forma de hacer uso</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2	10,000		
Siempre	4,000	20,000	22,222	22,222
Muchas veces	9,000	45,000	50,000	72,222
Algunas veces	4,000	20,000	22,222	94,444
Nunca	1,000	5,000	5,556	100,000

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

f) Titularidad de la gestión				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2	10,000		
Siempre	4,000	20,000	22,222	22,222
Muchas veces	8,000	40,000	44,444	66,667
Algunas veces	3,000	15,000	16,667	83,333
Pocas veces	3,000	15,000	16,667	100,000
g) Posibilidad de participación ciudadana				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2	10,000		
Siempre	1,000	5,000	5,556	5,556
Muchas veces	4,000	20,000	22,222	27,778
Algunas veces	9,000	45,000	50,000	77,778
Pocas veces	2,000	10,000	11,111	88,889
Nunca	2,000	10,000	11,111	100,000
h) Concienciación ciudadana/Sensibilización frente a problemas sociales				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2	10,000		
Siempre	2,000	10,000	11,111	11,111
Muchas veces	5,000	25,000	27,778	38,889
Algunas veces	7,000	35,000	38,889	77,778
Pocas veces	3,000	15,000	16,667	94,444
Nunca	1,000	5,000	5,556	100,000

Tabla n.º 96: Contenidos que incluye la comunicación. Frecuencias de respuesta y porcentajes.
Fuente: Elaboración propia.

Tomando como base las frecuencias de las respuestas elegidas como primera opción, podemos ver en el siguiente gráfico circular cómo el contenido referido a la *forma de acceder* a los servicios ofrecidos es el elemento que los responsables señalan como el más habitual, el más presente, seguido del de la *utilidad* y del de la *razón de ser de los servicios* (contenidos de información y autopromoción de los propios servicios sociales).

En el resto de las opciones de respuesta cabe destacar cómo la *forma de hacer uso de los servicios* aparece señalada —junto a la *titularidad de la gestión del servicio*— en un lugar preferente tras los primeros ítems. La *difusión de los Centros de Servicios Sociales* también aparece junto a ellas. En último lugar, se sitúan los contenidos referidos a la *posibilidad de participación ciudadana* y a la *concienciación ciudadana frente a los problemas sociales del municipio*.

El resultado de este gráfico pone de manifiesto que los contenidos más presentes en la difusión de los servicios sociales municipales en los municipios madrileños de la investigación tienen que ver con la forma de acceso a los mismos con amplia diferencia respecto a otros aspectos, que no están presentes con la misma frecuencia de la anterior.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

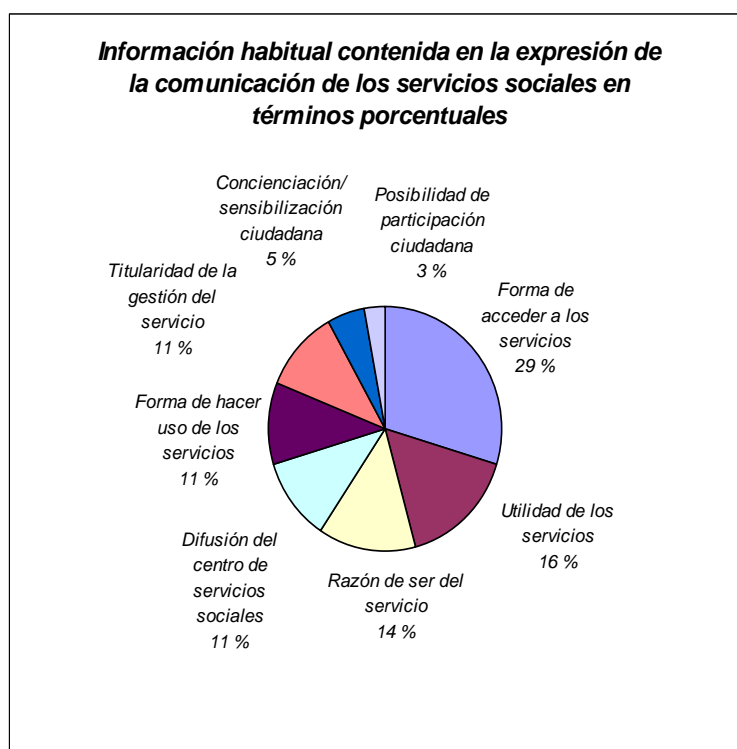


Gráfico n.º 112: Información habitual contenida en la expresión de la comunicación de los servicios sociales en términos porcentuales.
Fuente: Elaboración propia.

Interrogados a continuación sobre la adecuación de esos contenidos a la estrategia general de prestación de los servicios, los responsables consideran mayoritariamente que esos contenidos sí son los adecuados a sus estrategias de prestación.

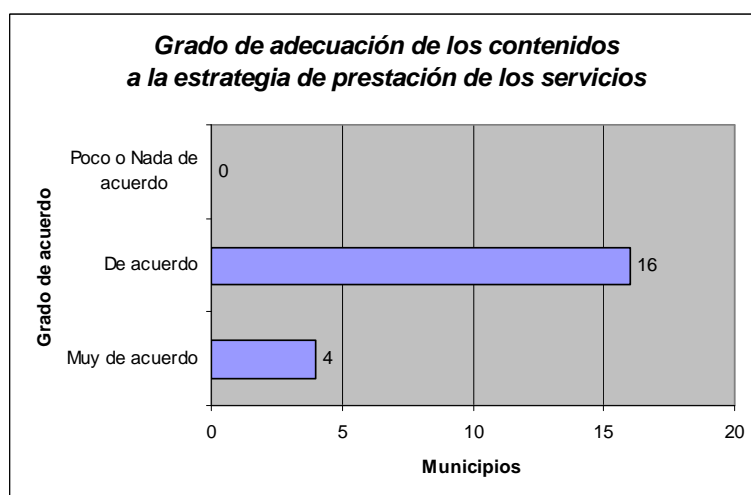


Gráfico n.º 113: Grado de adecuación de los contenidos a la estrategia de prestación de los servicios.
Fuente: Elaboración propia.

En el grupo de discusión con técnicos municipales, se afirmó en numerosas ocasiones que suele ocurrir que los contenidos de la difusión de los servicios sociales

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

venden humo. No opinan igual los responsables de estos servicios. Preguntados sobre esta cuestión, hay una opinión mayoritaria, cuando hablan de sus servicios, mediante la cual consideran que sí existe un grado de adecuación adecuado entre los contenidos de la difusión y la realidad de los servicios. Únicamente dos de los responsables afirman su de desacuerdo.

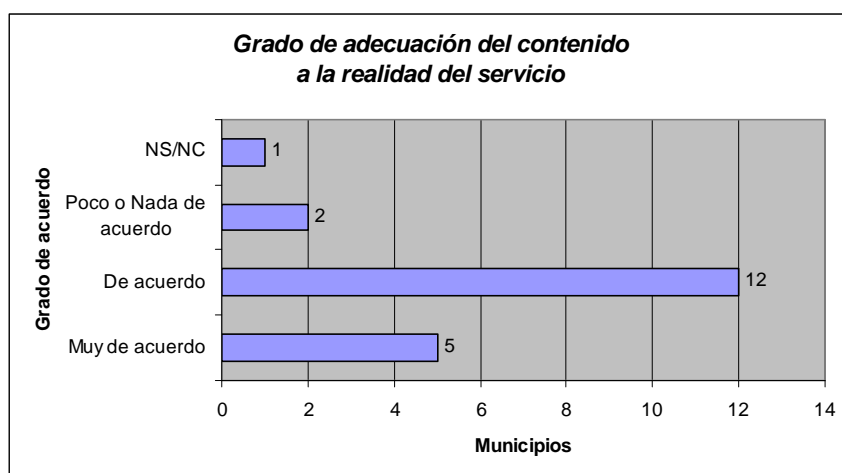


Gráfico n.º 114: Grado de adecuación del contenido a la realidad del servicio.
Fuente: Elaboración propia.

Por último, interrogados sobre si estos contenidos se adecuan al público al que se dirigen (una cuestión eminentemente subjetiva, pero interesante de conocer), los responsables siguen teniendo una opinión similar, que, como vemos en el gráfico siguiente, es mayoritariamente afirmativa en esta cuestión.

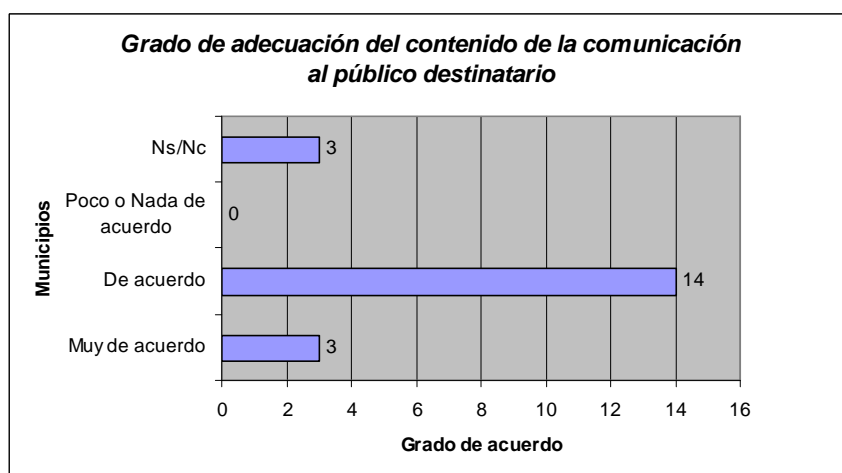


Gráfico n.º 115: Grado de adecuación del contenido de la comunicación al público destinatario.
Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Un aspecto que también ha salido reflejado al hilo de los encuentros con responsables y técnicos ha sido el de la adaptación de los lenguajes utilizados en los contenidos a los públicos de la comunicación.

Así, los materiales a través de los que se difunden los servicios sociales de atención primaria aparecen en muchas localidades en diversos idiomas, según la procedencia de los ciudadanos de los municipios. Los idiomas distintos al castellano que se utilizan en los municipios de la investigación están vinculados con los colectivos de inmigrantes mayoritarios en la Comunidad de Madrid, y son los siguientes:

Idiomas distintos al castellano utilizados en la difusión de los servicios sociales municipales	
Inglés	Chino
Francés	Rumano
Árabe	Ruso

Tabla n.º 97: Idiomas distintos del castellano utilizados en la difusión de los servicios sociales municipales.
Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte se ha nombrado también la existencia de otras técnicas que utilizan un lenguaje adaptado a los destinatarios, como servicios de mensajería móvil para personas sordas, sistemas de comunicación para personas con discapacidad en determinados eventos (lenguaje de signos, etc), o *flyers* destinados a población juvenil diseñados por los propios jóvenes.

4.4.3.11. Visibilidad de los servicios sociales

Los responsables de servicios sociales, preguntados sobre el grado de visibilidad actual de sus servicios entre la ciudadanía del municipio, son bastante pesimistas. La mayoría opina que esa visibilidad es baja (siete municipios) o muy baja (cinco municipios).

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

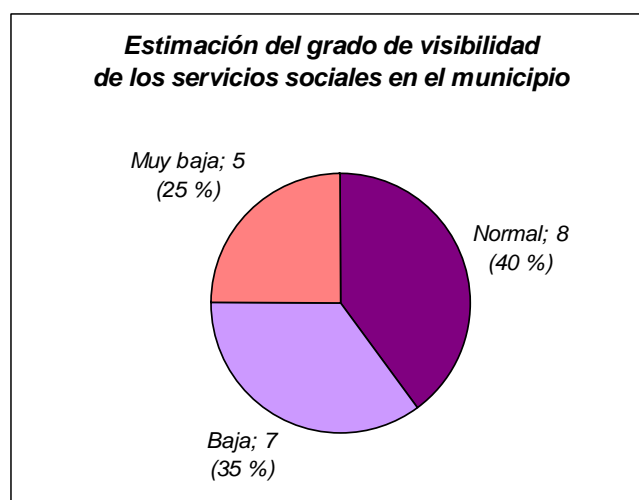


Gráfico n.º 116: Estimación del grado de visibilidad de los servicios sociales en el municipio.
Fuente: Elaboración propia.

El enunciado de la pregunta hacía que los responsables se posicionaran acerca de si los servicios sociales de sus municipios se visibilizan adecuadamente, y las respuestas que han dado los municipios podemos verlas en la tabla que sigue. Como vemos, en cuanto al tamaño del municipio, en los municipios pequeños y en los municipios grandes, generalmente los responsables opinan que sus servicios tienen una visibilidad menor a la que consideran que deberían tener. Es en los municipios medianos donde mayoritariamente están más satisfechos con su grado de visibilidad, aunque con excepciones.

Hay que señalar, además, que entre las opciones de respuesta estaba la opción *Muy de acuerdo* que no señaló ningún responsable.

Grado de acuerdo con la afirmación “Los servicios sociales del municipio se visibilizan adecuadamente” según tamaño de municipio			
	<i>De acuerdo</i>	<i>Poco de acuerdo</i>	<i>Nada de acuerdo</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	3	1	2
Municipios de 50.001 a 100.000	5	1	1
Municipios mayores de 100.001		5	2
<i>Total</i>	<i>8</i>	<i>7</i>	<i>5</i>

Tabla n.º 98: Grado de acuerdo con la afirmación “Los servicios sociales del municipio se visibilizan adecuadamente” según tamaño de municipio.
Fuente: Elaboración propia.

En la siguiente tabla observamos estos resultados en relación con el color político de los municipios:

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Grado de acuerdo con la afirmación “Los servicios sociales del municipio se visibilizan adecuadamente”, según color político del municipio			
	<i>De acuerdo</i>	<i>Poco de acuerdo</i>	<i>Nada de acuerdo</i>
PP	5	4	3
PSOE		2	
PSOE-IU	2	2	2
<i>Total</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>5</i>

Tabla n.º 99: Grado de acuerdo con la afirmación “Los servicios sociales del municipio se visibilizan adecuadamente”, según color político del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

La baja visibilidad de los servicios sociales públicos es una de las cuestiones que se mencionaron tanto en el grupo de discusión con los técnicos municipales como en las entrevistas a expertos en servicios sociales como una de las principales características del modelo de difusión actual de los servicios sociales públicos. Esta baja visibilidad se contrapone, además, a la visibilidad que adquieren otros servicios públicos municipales como pueden ser la seguridad ciudadana o la limpieza urbana.

4.4.3.12. Técnicas de comunicación empleadas para difundir los servicios sociales

El cuestionario ha interrogado a los informantes de manera detallada sobre las técnicas de comunicación empleadas por los municipios para difundir los servicios sociales municipales. Esto ha tenido por objeto enumerar y constatar cuáles son las técnicas más empleadas y su grado de utilización.

La primera cuestión es una cuestión de carácter subjetivo, encaminada a conocer la opinión de los responsables de servicios sociales acerca de la eficacia de las técnicas de comunicación empleadas para difundir los servicios sociales entre la ciudadanía.

Valoración sobre la eficacia de las técnicas utilizadas para difundir los servicios sociales. Porcentajes según frecuencias de respuesta				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
FALTANTE	2	10,000		
Muy de acuerdo	1,000	5,000	5,556	5,556
De acuerdo	10,000	50,000	55,556	61,111
Poco de acuerdo	6,000	30,000	33,333	94,444
Nada de acuerdo	1,000	5,000	5,556	100,000

Tabla n.º 100: Valoración sobre la eficacia de las técnicas utilizadas para difundir los servicios sociales. Porcentajes según frecuencias de respuesta.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

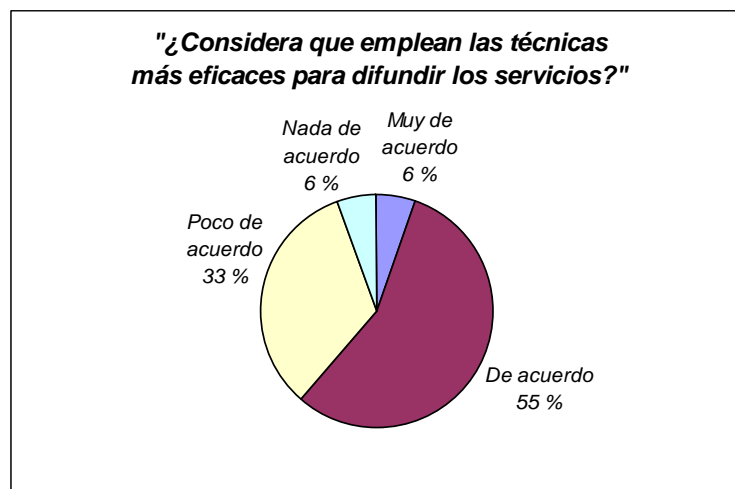


Gráfico n.º 117: ¿Considera que emplean las técnicas más eficaces para difundir los servicios?

Fuente: Elaboración propia.

Como vemos en el gráfico, hay un porcentaje mayoritario de responsables que consideran que sus ayuntamientos sí utilizan las técnicas más eficaces de que disponen para obtener la mejor difusión de sus servicios sociales. Aunque esto ocurre en todas las tipologías de municipios de la investigación, es una opinión que está más asentada en los pequeños y medianos municipios, y que está más cuestionada en los municipios mayores.

De cualquier manera, siete responsables han afirmado estar poco o nada de acuerdo con esta afirmación, lo que supone un 39 % de los municipios de la muestra, una cifra considerable.

En cuanto a las técnicas de comunicación más utilizadas para difundir los servicios sociales entre la ciudadanía, se interrogó a los responsables sobre una variedad de técnicas aparecidas tanto en las entrevistas exploratorias como en el grupo de discusión, así como otras sacadas de la bibliografía consultada previamente. Los responsables encuestados podían elegir entre las siguientes respuestas: *Siempre, muchas veces, algunas veces, pocas veces y nunca*. En la tabla que sigue podemos observar las medianas y modas que cada una de estas técnicas ha obtenido en base a las respuestas de los responsables.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Técnicas y medios de comunicación utilizados en la difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía. Medianas y modas			
	<i>Boca a boca/ comunicación informal</i>	<i>Teléfono</i>	<i>E-mail</i>
N.º de válidos	19,000	18,000	19,000
N.º de faltantes	1,000	2,000	1,000
Mediana	2,000 (Muchas veces)	3,000 (Algunas veces)	3,000 (Algunas veces)
Moda	2,000 (Muchas veces)	2,000 (Muchas veces)	2,000 (Muchas veces)
	<i>Entrevistas profesionales</i>	<i>Espacios de encuentro con el ciudadano</i>	<i>Material impreso</i>
N.º de válidos	19,000	18,000	19,000
N.º de faltantes	1,000	2,000	1,000
Mediana	2,000 (Muchas veces)	3,000 (Algunas veces)	2,000 (Muchas veces)
Moda	2,000 (Muchas veces)	3,000 (Algunas veces)	2,000 (Muchas veces)
	<i>Campañas específicas de comunicación</i>	<i>Actividades específicas de promoción</i>	<i>Planificación medios</i>
N.º de válidos	19,000	19,000	18,000
N.º de faltantes	1,000	1,000	2,000
Mediana	3,000 (Algunas veces)	3,000 (Algunas veces)	4,000 (Pocas veces)
Moda	3,000 (Algunas veces)	4,000 (Pocas veces)	4,000 (Pocas veces)
	<i>Espacios de encuentro profesionales</i>	<i>Espacios de encuentro institucionales</i>	<i>Medios de comunicación locales</i>
N.º de válidos	20,000	20,000	19,000
N.º de faltantes	0,000	0,000	1,000
Mediana	2,000 (Muchas veces)	2,500 (Muchas veces -Algunas veces)	3,000 (Algunas veces)
Moda	2,000 (Muchas veces)	2,000 (Muchas veces)	4,000 (Pocas veces)
	<i>Medios de comunicación regionales o nacionales</i>	<i>Publicaciones propias</i>	<i>Mailing/Buzoneo</i>
N.º de válidos	19,000	19,000	20,000
N.º de faltantes	1,000	1,000	0,000
Mediana	4,000 (Pocas veces)	3,000 (Algunas veces)	4,000 (Pocas veces)
Moda	4,000 (Pocas veces)	4,000 (Pocas veces)	4,000 (Pocas veces)
	<i>Anuncios y vallas publicitarias</i>	<i>Internet/sitio web</i>	
N.º de válidos	20,000	20,000	
N.º de faltantes	0,000	0,000	
Mediana	4,000 (Pocas veces)	3,000 (Algunas veces)	
Moda	5,000 (Nunca)	3,000 (Algunas veces)	

Tabla n.º 101: Técnicas y medios de comunicación utilizados en la difusión de los servicios sociales entre la ciudadanía. Medianas y modas.

Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Como podemos observar, la comunicación denominada *boca a boca*, el uso del *e-mail* y del *teléfono*, el *material impreso* (cartelería, folletos), y los *espacios de encuentro interinstitucionales y entre profesionales* son las técnicas más frecuentemente utilizadas por los servicios sociales municipales para comunicarse con los ciudadanos en los municipios de la encuesta.

Otros medios como el *sitio web del municipio*, los *espacios de encuentro con el ciudadano* y la puesta en marcha de *campañas específicas de comunicación* de servicios, ocupan un lugar más secundario. Por último hay otras técnicas y medios muy poco utilizados, como la *planificación de medios*, *actividades específicas de promoción*, el *empleo de los medios de comunicación* (prensa, radio y televisión), el uso de *publicaciones propias*, las *técnicas de mailing* o la *publicidad en anuncios o vallas publicitarias*.

En la siguiente tabla reflejamos las frecuencias de respuesta de cada opción y los porcentajes correspondientes.

Técnicas y medios de comunicación utilizados en la difusión de los servicios sociales hacia la ciudadanía. Tabla de porcentajes

<i>Boca a boca/Comunicación informal</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	7,000	35,000	36,842	36,842
Muchas veces	8,000	40,000	42,105	78,947
Algunas veces	3,000	15,000	15,789	94,737
Pocas veces	1,000	5,000	5,263	100,000
<i>Teléfono</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Siempre	1,000	5,000	5,556	5,556
Muchas veces	7,000	35,000	38,889	44,444
Algunas veces	5,000	25,000	27,778	72,222
Pocas veces	4,000	20,000	22,222	94,444
Nunca	1,000	5,000	5,556	100,000
<i>E-mail</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Muchas veces	6,000	30,000	31,579	31,579
Algunas veces	6,000	30,000	31,579	63,158

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Pocas veces	3,000	15,000	15,789	78,947
Nunca	4,000	20,000	21,053	100,000
Entrevistas profesionales				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	5,000	25,000	26,316	26,316
Muchas veces	9,000	45,000	47,368	73,684
Algunas veces	4,000	20,000	21,053	94,737
Pocas veces	1,000	5,000	5,263	100,000
Espacios de encuentro con el ciudadano				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Siempre	3,000	15,000	16,667	16,667
Muchas veces	5,000	25,000	27,778	44,444
Algunas veces	8,000	40,000	44,444	88,889
Pocas veces	2,000	10,000	11,111	100,000
Material impreso				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	3,000	15,000	15,789	15,789
Muchas veces	10,000	50,000	52,632	68,421
Algunas veces	6,000	30,000	31,579	100,000
Campañas específicas de comunicación				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Muchas veces	3,000	15,000	15,789	15,789
Algunas veces	10,000	50,000	52,632	68,421
Pocas veces	5,000	25,000	26,316	94,737
Nunca	1,000	5,000	5,263	100,000
Actividades específicas de promoción				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	2,000	10,000	10,526	10,526
Muchas veces	3,000	15,000	15,789	26,316
Algunas veces	7,000	35,000	36,842	63,158
Pocas veces	7,000	35,000	36,842	100,000

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

<i>Planificación medios</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Siempre	2,000	10,000	11,111	11,111
Algunas veces	5,000	25,000	27,778	38,889
Pocas veces	8,000	40,000	44,444	83,333
Nunca	3,000	15,000	16,667	100,000
<i>Espacios de encuentro profesionales</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	3,000	15,000	15,000	15,000
Muchas veces	8,000	40,000	40,000	55,000
Algunas veces	4,000	20,000	20,000	75,000
Pocas veces	5,000	25,000	25,000	100,000
<i>Espacios encuentro institucionales</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	2,000	10,000	10,000	10,000
Muchas veces	8,000	40,000	40,000	50,000
Algunas veces	6,000	30,000	30,000	80,000
Pocas veces	4,000	20,000	20,000	100,000
<i>Medios de comunicación locales</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	2,000	10,000	10,526	10,526
Muchas veces	6,000	30,000	31,579	42,105
Algunas veces	4,000	20,000	21,053	63,158
Pocas veces	7,000	35,000	36,842	100,000
<i>Medios de comunicación regionales o nacionales</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Muchas veces	2,000	10,000	10,526	10,526
Algunas veces	6,000	30,000	31,579	42,105
Pocas veces	9,000	45,000	47,368	89,474
Nunca	2,000	10,000	10,526	100,000

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Publicaciones propias				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	2,000	10,000	10,526	10,526
Muchas veces	3,000	15,000	15,789	26,316
Algunas veces	5,000	25,000	26,316	52,632
Pocas veces	7,000	35,000	36,842	89,474
Nunca	2,000	10,000	10,526	100,000
Mailing/Buzoneo				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	1,000	5,000	5,000	5,000
Muchas veces	2,000	10,000	10,000	15,000
Algunas veces	2,000	10,000	10,000	25,000
Pocas veces	12,000	60,000	60,000	85,000
Nunca	3,000	15,000	15,000	100,000
Anuncios y vallas publicitarias				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	1,000	5,000	5,000	5,000
Muchas veces	2,000	10,000	10,000	15,000
Algunas veces	5,000	25,000	25,000	40,000
Pocas veces	5,000	25,000	25,000	65,000
Nunca	7,000	35,000	35,000	100,000
Internet / sitio web				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	5,000	25,000	25,000	25,000
Muchas veces	4,000	20,000	20,000	45,000
Algunas veces	6,000	30,000	30,000	75,000
Pocas veces	4,000	20,000	20,000	95,000

Tabla n.º 102: Técnicas y medios de comunicación utilizados en la difusión de los servicios sociales hacia la ciudadanía. Tabla de porcentajes.
Fuente: Elaboración propia.

Basándonos las frecuencias de las respuestas que han optado por las opciones *Siempre* o *Muchas veces* (que consideramos como las más frecuentemente utilizadas), hemos elaborado el siguiente cuadro a partir de los porcentajes acumulados de respuesta de ambas opciones.

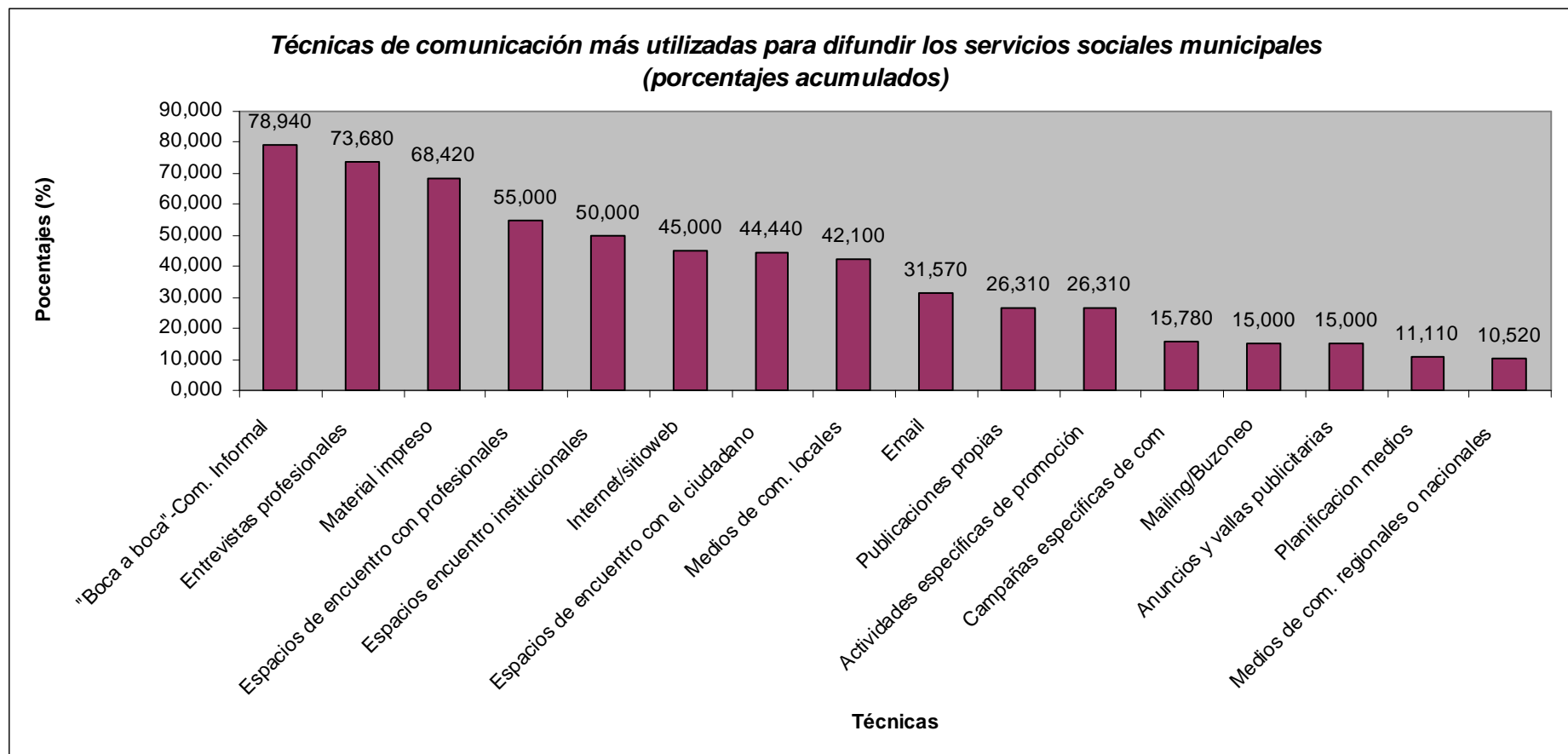


Gráfico n.º 118: Técnicas de comunicación más utilizadas para difundir los servicios sociales municipales (según porcentajes acumulados).
Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Podemos interpretar este cuadro estableciendo al menos tres categorías de técnicas según su grado de utilización según el tamaño de los municipios en base a estos porcentajes.

- Medios y técnicas más utilizados

En la primera categoría tendríamos las técnicas y los medios más utilizados, y en ella englobamos aquellas técnicas cuyos porcentajes acumulados son superiores al 50 %.

Así, en primer lugar encontraríamos aquí a la denominada técnica “boca a boca”, también llamada “boca - oreja” y que consiste en la comunicación directa, no mediada, esencialmente verbal, de una manera informal, personal, con el ciudadano que se acerca directamente a los centros de servicios sociales para informarse o ser informado. Un porcentaje elevado de estos ciudadanos suelen ser ya usuarios de los servicios sociales.

Como vemos en el gráfico, la importancia de esta forma de comunicar es muy elevada en la difusión de los servicios sociales. Este tipo de comunicación ha jugado y sigue jugando un papel importante en la difusión de los servicios sociales, algo que no es visto de forma positiva ni por los técnicos ni por los expertos en servicios sociales y comunicación, dada la influencia que este tipo de comunicación tiene tanto en la creación del rumor (en el grupo de discusión y en alguna de las entrevistas se he hecho mención a, por ejemplo, el extendido rumor de que “los servicios sociales sólo son para los inmigrantes” o a los estereotipos a los que hemos hecho mención a lo largo de todo el trabajo) como en la imposibilidad de que otros ciudadanos accedan a la información.

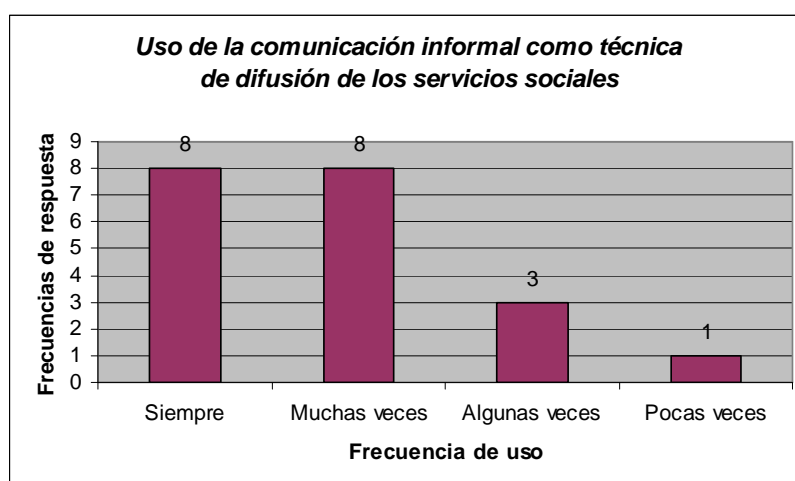


Gráfico n.º 119: Uso de la comunicación informal como técnica de difusión de los servicios sociales.

Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

**Uso del “boca a boca” como técnica de difusión de los servicios sociales.
Respuestas por tamaño de municipios**

	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	3	2	1	
Municipios de 50.001 a 100.000.	2	3	1	
Municipios mayores de 100.001	3	3	1	1
<i>Total</i>	8	8	3	1

*Tabla n.º 103: Uso del “boca a boca” como técnica de difusión de los servicios sociales.
Respuestas por tamaño de municipios.
Fuente: Elaboración propia.*

El mismo nivel de utilización adquieren las *entrevistas personales con los ciudadanos*. Cuando el ciudadano accede a los Centros de Servicios Sociales, se entrevista con el trabajador social que es la figura que le informará sobre lo que hacer según cada situación y que le derivará, caso de ser necesario, al servicio social especializado pertinente. Esas entrevistas se convierten en sí mismas en un elemento diagnóstico, pero también de comunicación directa entre el propio ciudadano y los servicios sociales.



*Gráfico n.º 120: Uso de las entrevistas profesionales como técnica de difusión de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.*

La entrevista profesional con los ciudadanos es una de las técnicas más utilizadas para difundir los servicios sociales. Tiene la característica de ser una técnica muy directa, y de alcanzar únicamente a una parte muy concreta y limitada de la población.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Uso de las entrevistas profesionales como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	1	2	2	1
Municipios de 50.001 a 100.000	1	3	1	
Municipios mayores de 100.001	3	4	1	
<i>Total</i>	<i>5</i>	<i>9</i>	<i>4</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 104: Uso de las entrevistas profesionales como técnica de difusión de los servicios sociales
Respuestas por tamaño de municipios.
Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, tenemos a los *materiales impresos*: folletos, carteles, trípticos, etc. Estos materiales han formado parte de la comunicación de los servicios sociales desde sus inicios y como vemos en el gráfico siguiente, siguen ocupando un papel protagónico en la misma, además de ser uno de los medios en los que más se visibiliza el trabajo de los servicios sociales a nivel específico de cada servicio, siendo además uno de los principales medios de publicidad y también de información básica de estos servicios.

Efectivamente, el *material impreso* ha sido y es la técnica tradicional de difundir y publicitar los servicios sociales. Dípticos, trípticos, carteles, afiches y otro tipo de documentos impresos han sido, desde los años setenta, elementos protagonistas de la comunicación de los servicios sociales³⁶. En la presente investigación, podemos observar en el gráfico siguiente cómo su uso sigue siendo teniendo una enorme aceptación por los servicios sociales municipales. Tres ayuntamientos lo utilizan de manera sistemática y nueve afirman utilizarlo muchas veces.

³⁶ En la obra de García Herrero y Ramírez Navarro *Imagen y comunicación en temas sociales* (2001), los autores ofrecen un recorrido histórico muy ilustrativo con numerosos ejemplos del uso y de la evolución de los materiales impresos de los servicios sociales.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

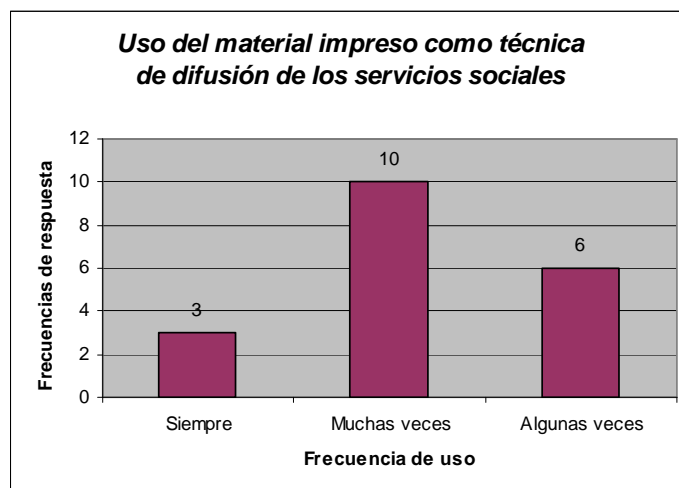


Gráfico n.º 121: Uso del material impreso como técnica de difusión de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

El uso del material impreso, como vemos igualmente en la siguiente tabla, sigue gozando de mucha importancia en todas las tipologías de municipios.

Uso del material impreso como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios			
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	1	4	1
Municipios de 50.001 a 100.000		3	2
Municipios mayores de 100.001	2	3	3
<i>Total</i>	<i>3</i>	<i>10</i>	<i>6</i>

Tabla n.º 105: Uso del material impreso como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios.
Fuente: Elaboración propia.

Le siguen los *espacios de encuentro entre profesionales* (a través de mesas de trabajo, foros, congresos, etc.) y *entre instituciones* (encuentros con otras Administraciones, asociaciones, Ong's, empresas...).

Cuando hablamos de *espacios de encuentro entre los profesionales*, nos estamos refiriendo a encuentros entre los propios profesionales de los servicios sociales con profesionales de otros servicios y también con profesionales de otros sistemas (educativo, de salud, etc.) que, a su vez, difunden la información entre la ciudadanía y

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

derivan a los servicios sociales a usuarios potenciales desde estos otros servicios o sistemas.

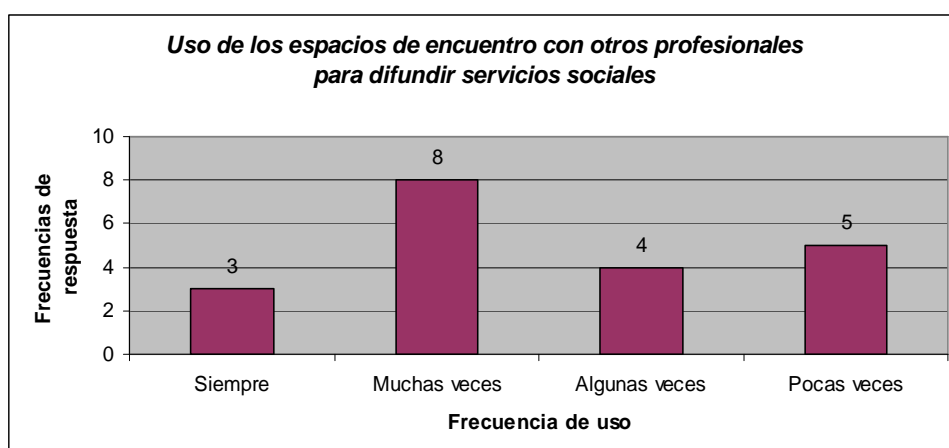


Gráfico n.º 122: Uso de los espacios de encuentro con otros profesionales para difundir servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

Estos espacios de encuentro son una forma eficaz para difundir servicios propios y poder llegar a ciudadanos que están en contacto con otros profesionales (sanitarios, educativos, sociales, etc.) Como vemos en el gráfico, tres municipios los emplean de forma sistemática y ocho muchas veces. El resto de responsables reconoce emplearlos pocas veces. Podemos destacar también que, como vemos en la siguiente tabla, estos intercambios y espacios de encuentro entre profesionales cobran una gran importancia entre los municipios medianos y grandes.

Uso de los espacios de encuentro entre profesionales como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipio				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	1		2	3
Municipios de 50.001 a 100.000		3	2	1
Municipios mayores de 100.001	2	5		1
<i>Total</i>	3	8	4	5

Tabla n.º 106: Uso de los espacios de encuentro entre profesionales como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipio.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

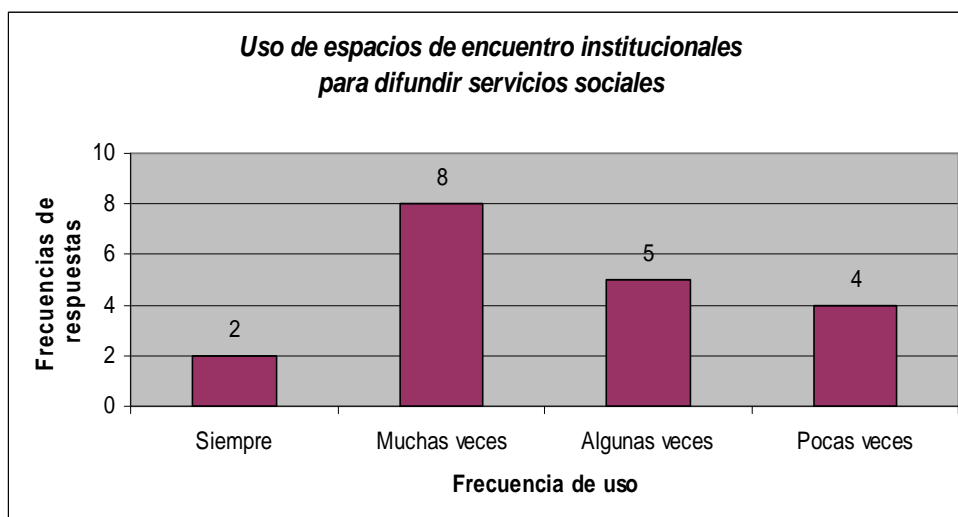


Gráfico n.º 123: Uso de espacios de encuentro institucionales para difundir servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

Como ocurría en el caso anterior, el uso de *espacios de encuentro entre instituciones* también es una herramienta empleada para difundir servicios sociales. Las razones esgrimidas para reconocer su utilidad son similares a las del caso anterior: el efecto multiplicador que supone que ciudadanos que están en contacto con otras instituciones, conozcan a través de ellas lo que los servicios sociales municipales les pueden ofrecer, y que ellas mismas puedan derivar usuarios e informar a la ciudadanía.

Uso de los espacios de encuentro entre instituciones como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipio				
	Siempre	Muchas veces	Algunas veces	Pocas veces
Municipios de 20.001 a 50.000	1	1	2	2
Municipios de 50.001 a 100.000		3	2	1
Municipios mayores de 100.001	1	4	1	1
<i>Total</i>	<i>2</i>	<i>8</i>	<i>5</i>	<i>4</i>

Tabla n.º 107: Uso de los espacios de encuentro entre instituciones como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Es llamativo observar cómo estas técnicas que acabamos de nombrar —y que se sitúan en los primeros puestos en cuanto a su uso por parte de los servicios sociales— se dirijan a públicos más bien reducidos (usuarios que ya lo son de los servicios sociales, profesionales, instituciones, etc.).

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

- Otros medios utilizados

En una segunda categoría, ésta con un menor grado de utilización, ya encontramos la presencia de técnicas con un destinatario final más amplio que en las anteriores, como lo es el público del municipio en general. Así, esta categoría está encabezada por *Internet*, a través de los *sitios web* de los ayuntamientos, el uso de la *señalética ciudadana* y el establecimiento de *espacios de encuentro con el ciudadano*.

Al hablar de *espacios de encuentro con el ciudadano* nos hemos querido referir a reuniones, asambleas, charlas informativas, ferias, festejos, y también a espacios de encuentro lanzados por los propios departamentos de servicios sociales. Como vemos en el siguiente gráfico, no son empleados mayoritariamente de manera habitual pero sí se acude a ellos con cierta frecuencia.

Estos espacios han tenido un auge especial con el aumento de las personas procedentes de otros países y culturas. En el grupo de discusión se hacía referencia a ello: charlas sobre temas de salud, reuniones con líderes de diferentes culturas y asociaciones, charlas para inmigrantes sobre la declaración de la renta (que luego se ampliaban a todos los vecinos), etc.

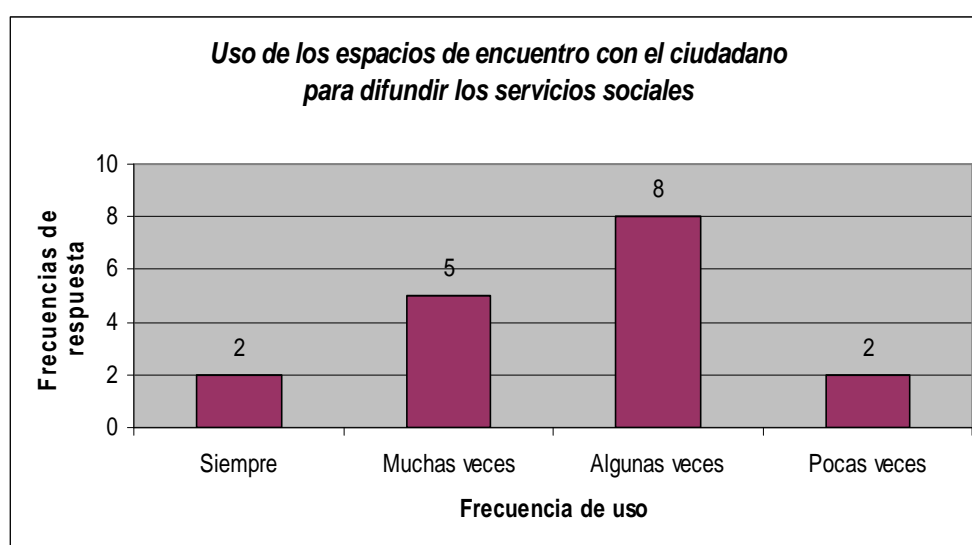


Gráfico n.º 124: *Uso de los espacios de encuentro con el ciudadano para difundir los servicios sociales.*
Fuente: *Elaboración propia.*

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Uso de los espacios de encuentro con el ciudadano como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	1		3	2
Municipios de 50.001 a 100.000	1	2	2	
Municipios mayores de 100.001	1	3	3	
<i>Total</i>	3	5	8	2

*Tabla n.º 108: Uso de los espacios de encuentro con el ciudadano como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios.
Fuente: Elaboración propia.*

El uso del *sitio web municipal* sí tiene una mayor aceptación como herramienta de comunicación, aunque no de forma mayoritaria. Cuatro responsables afirman usarlo de forma sistemática para difundir sus servicios, otros cuatro afirman hacerlo muchas veces. El resto también afirman usarlo, si bien en pocas ocasiones. Los sitios web municipales son, además, claramente más utilizados en los municipios medianos y grandes.

En el grupo de discusión se ponía de manifiesto cómo el hecho de la accesibilidad a Internet por parte de determinadas capas de la población todavía supone una barrera que impide todavía que Internet cobre, en lo referido a la difusión de los servicios sociales, la importancia y el uso que ha cobrado en otros ámbitos.

Uso del sitio web como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000		1	1	3	1
Municipios de 50.001 a 100.000	2	2	2		
Municipios mayores de 100.001	3	1	3	1	
<i>Total</i>	5	4	6	4	1

*Tabla n.º 109: Uso del sitio web como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios.
Fuente: Elaboración propia.*

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

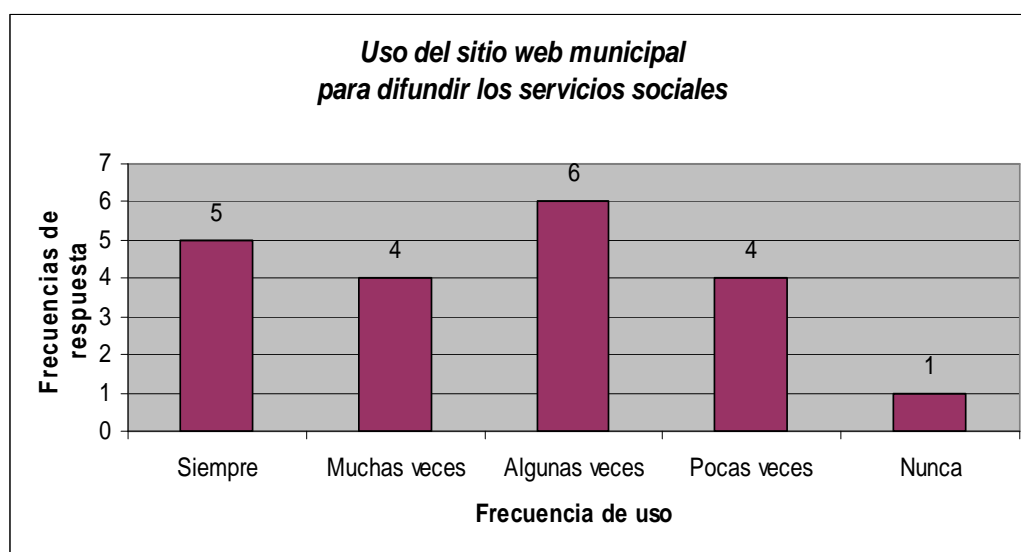


Gráfico n.º 125: Uso del sitio web municipal para difundir los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

La *señalética urbana* aparece presente en un número importante de municipios, especialmente en los municipios grandes y medianos del cuestionario. Señales de tráfico, estaciones de transporte público, soportes municipales...

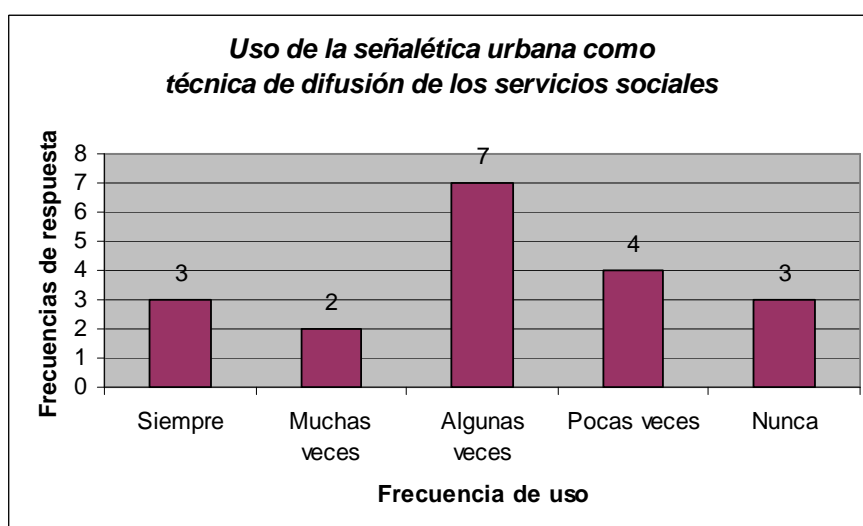


Gráfico n.º 126: Uso de la señalética urbana como técnica de difusión de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Uso de la señalética urbana como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000			2	1	3
Municipios de 50.001 a 100.000			3	2	
Municipios mayores de 100.001	3	2	2	1	
<i>Total</i>	<i>3</i>	<i>2</i>	<i>7</i>	<i>4</i>	<i>3</i>

Tabla n.º 110: Uso de la señalética urbana como técnica de difusión de los servicios sociales.

Respuestas por tamaño de municipios.

Fuente: Elaboración propia.

También encontramos en esta categoría el recurso a los *medios de comunicación local* e incluso a la elaboración de *publicaciones propias* (o la intervención en publicaciones municipales).

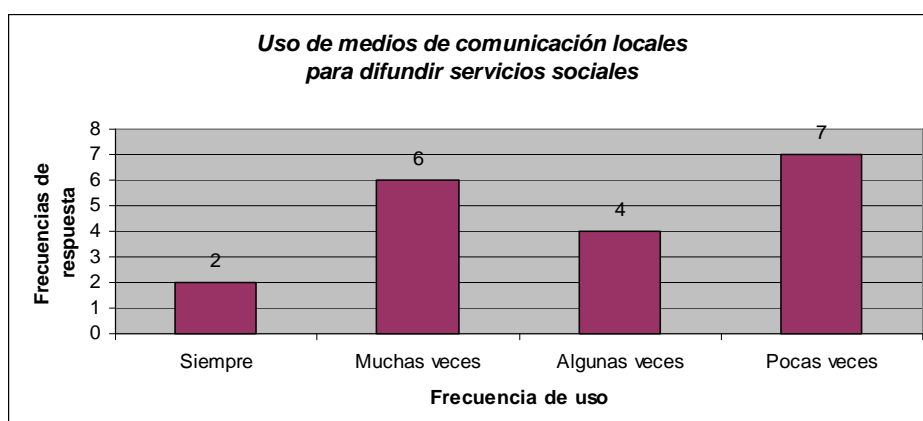


Gráfico n.º 127: Uso de medios de comunicación locales para difundir servicios sociales.

Fuente: Elaboración propia.

Los *medios de comunicación locales* (prensa, radio, televisión, Internet) suelen ser los más importantes referentes en cuanto a la difusión de noticias e información del ámbito local. En la investigación, los responsables afirman que éstos se emplean, pero quizá menos de lo que sería deseable. Dos municipios afirman utilizarlos de manera sistemática, cinco hacerlo muchas veces, pero la mayoría reconoce utilizarlos pocas veces.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Uso de los medios de comunicación locales como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
Municipios de 20.001 a 50.000		2	2	2
Municipios de 50.001 a 100.000	1	2	1	1
Municipios mayores de 100.001	1	2	1	4
<i>Total</i>	<i>2</i>	<i>6</i>	<i>4</i>	<i>7</i>

Tabla n.º 111: Uso de los medios de comunicación locales como técnica de difusión de los servicios sociales.
Respuestas por tamaño de municipios.
Fuente: Elaboración propia.

Las *publicaciones propias* (por ejemplo revistas de mayores, publicaciones de asesoramiento legal, etc.) son empleadas en general pocas veces, si bien algunos municipios sí las utilizan o bien utilizan publicaciones municipales de información más general. Esto parece ser debido a la falta de recursos económicos con que se suele contar en las áreas de servicios sociales.

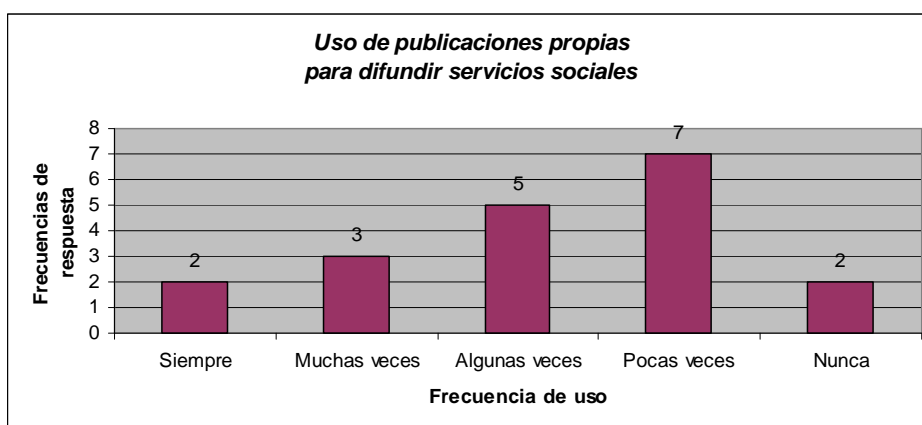


Gráfico n.º 128: Uso de publicaciones propias para difundir servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Uso de publicaciones propias como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios

	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000		1	2	2	1
Municipios de 50.001 a 100.000	1	1	1	2	
Municipios mayores de 100.001	1	1	2	3	1
<i>Total</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>5</i>	<i>7</i>	<i>2</i>

Tabla n.º 112: Uso de publicaciones propias como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios.
Fuente: Elaboración propia.

Introducimos igualmente en esta categoría el empleo de *actividades específicas de promoción de servicios* (tales como ruedas de prensa, jornadas de puertas abiertas, celebración de jornadas especiales como el *Día del Mayor*, etc.) y el uso del e-mail.

Las actividades específicas de promoción de servicios sociales son utilizadas en el momento presente con poca frecuencia por la mayor parte de los municipios, como vemos en el gráfico siguiente. Únicamente dos municipios semiurbanos afirman emplearlas.

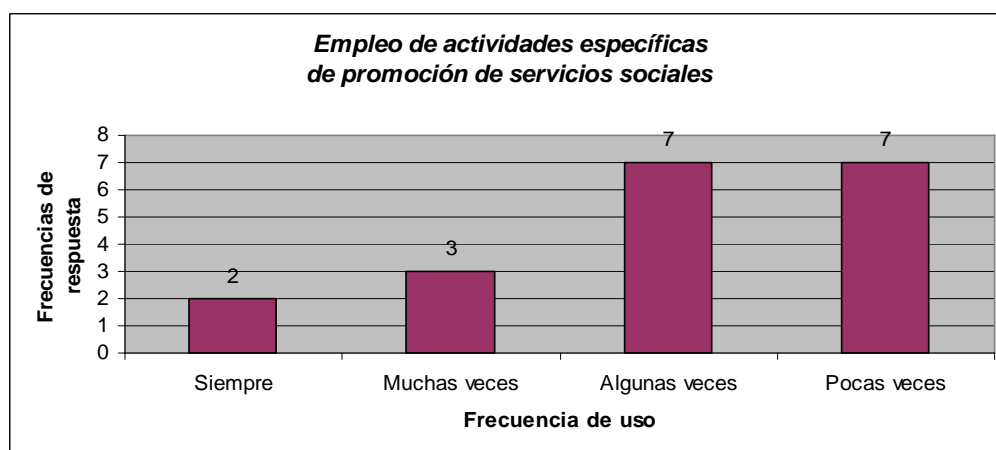


Gráfico n.º 129: Empleo de actividades específicas de promoción de servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

**Uso de actividades específicas de promoción como técnica de difusión de los servicios sociales.
Respuestas por tamaño de municipios**

	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	2		1	3
Municipios de 50.001 a 100.000		2	3	
Municipios mayores de 100.001		1	3	4
<i>Total</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>7</i>	<i>7</i>

Tabla n.º 113: Uso de actividades específicas de promoción como técnica de difusión de los servicios sociales.
Respuestas por tamaño de municipios.
Fuente: Elaboración propia.

- Las técnicas menos utilizadas

Por último, podemos englobar técnicas menos utilizadas en una tercera categoría: son técnicas de comunicación empleadas por un número muy reducido de los ayuntamientos participantes en el cuestionario, los cuales, sin embargo, hacen uso de ellas con relativa frecuencia: *campañas específicas de comunicación de servicios*, empleo de *anuncios y vallas publicitarias* o actividades de *buzoneo*.

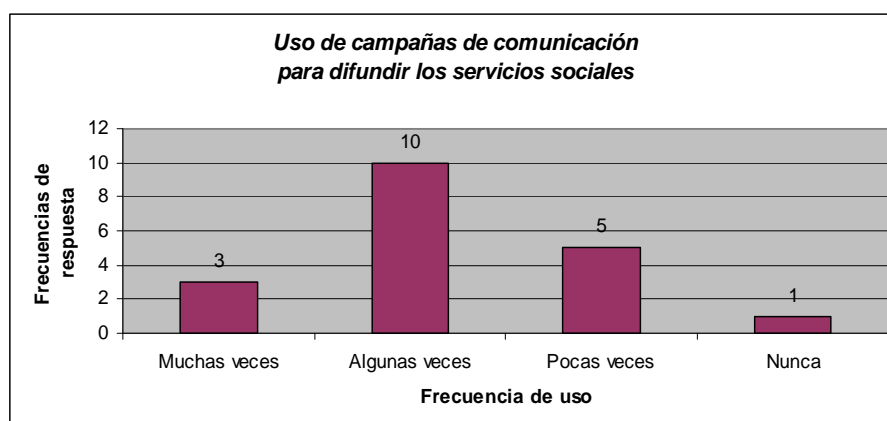


Gráfico n.º 130: Una campaña de comunicación para difundir los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

Las *campañas de comunicación*, entendidas como herramientas para difundir servicios sociales, no son muy utilizadas en el momento presente, como cuentan la mayoría de los responsables encuestados. La mayoría afirma hacer uso de ellas *Pocas veces* o incluso no utilizarlas nunca, y sólo tres municipios se sitúan en la expresión

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Muchas veces. El uso de campañas de comunicación está, además, más restringido al ámbito de los municipios mayores.

Uso de campañas de comunicación como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000			2	3	1
Municipios de 50.001 a 100.000			5		
Municipios mayores de 100.001		3	3	2	
<i>Total</i>		3	10	5	1

Tabla n.º 114: Uso de campañas de comunicación como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios.
Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, los *anuncios y vallas publicitarias* tampoco tienen un uso generalizado. Solamente los municipios más grandes recurren a ellos, y la mayoría de los responsables afirman usarlos pocas veces o nunca.

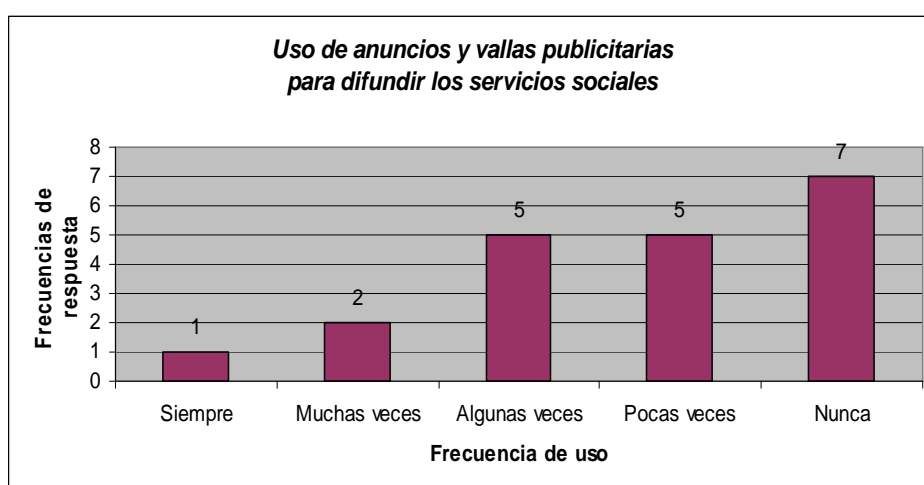


Gráfico n.º 131: Uso de anuncios y vallas publicitarias para difundir los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Uso de anuncios y vallas publicitarias como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios.					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000			1	4	1
Municipios de 50.001 a 100.000		1	1	1	3
Municipios mayores de 100.001	1	1	3		3
<i>Total</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>7</i>

Tabla n.º 115: Uso de anuncios y vallas publicitarias como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios.
Fuente: Elaboración propia.

En último lugar aparecen la técnica de *planificación de medios* y el recurso a los *medios de comunicación regionales*.

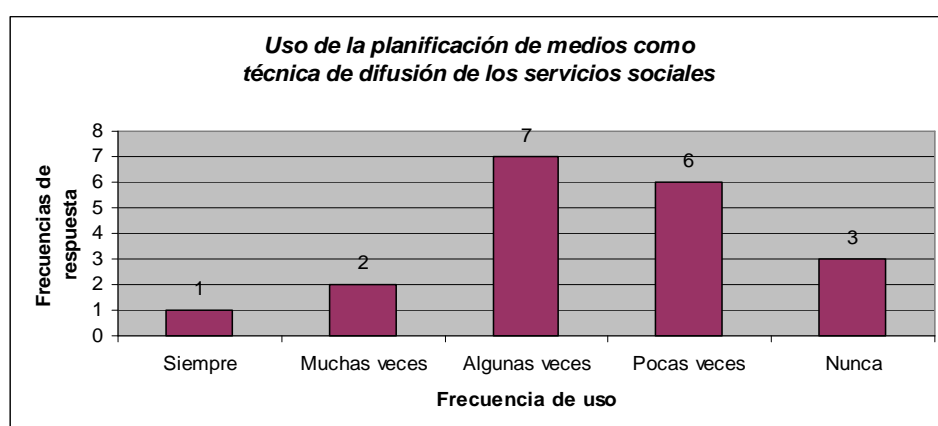


Gráfico n.º 132: Uso de la planificación de medios como técnica de difusión de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las técnicas de *planificación de medios de difusión*, en nuestra investigación únicamente dos municipios las emplean de forma sistemática, y cuatro no las emplean nunca, como vemos en el gráfico anterior. La mayoría de municipios afirma utilizarla pocas veces.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Uso de planificación de medios como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000			1	3	2
Municipios de 50.001 a 100.000		2	3		
Municipios mayores de 100.001	1		3	3	1
<i>Total</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>3</i>

Tabla n.º 116: Uso de planificación de medios como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios.
Fuente: Elaboración propia.

Por último, la posibilidad de hacer uso de los medios de comunicación regionales es ejercida de manera muy minoritaria, con el argumento esgrimido de que el ámbito de actuación de los servicios sociales es, evidentemente, el propio municipio.

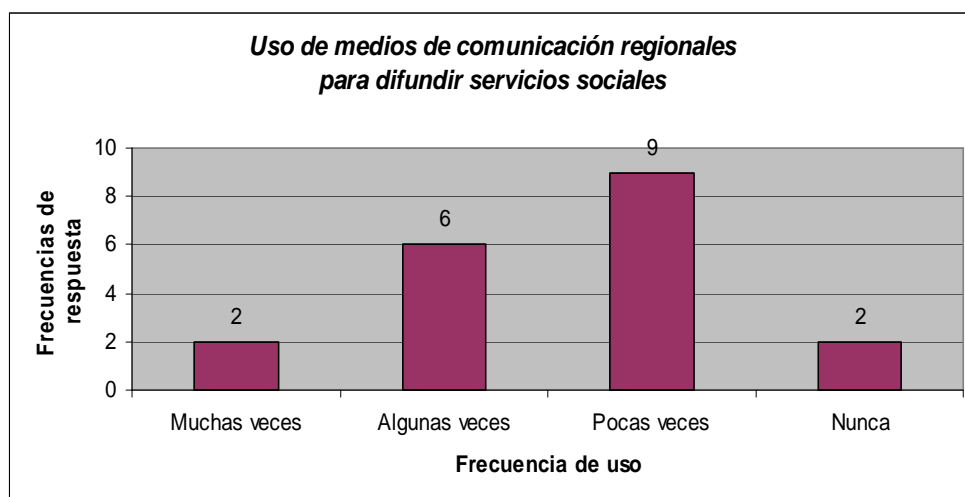


Gráfico n.º 133: Uso de medios de comunicación regionales para difundir servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

Vemos además que los dos municipios que afirman hacer uso de ellos *Muchas veces* no pertenecen al ámbito de los grandes municipios.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

**Uso de medios de comunicación regionales como técnica de difusión de los servicios sociales.
Respuestas por tamaño de municipios.**

	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000		1	2	2	1
Municipios de 50.001 a 100.000		1	1	2	1
Municipios mayores de 100.001			3	5	
<i>Totales</i>		2	6	9	2

Tabla n.º 117: Uso de medios de comunicación regionales como técnica de difusión de los servicios sociales. Respuestas por tamaño de municipios. Fuente: Elaboración propia.

Como conclusión, entendemos que estos datos suponen un indicador de la preponderancia de técnicas y medios de comunicación que, dada su propia naturaleza, tienen un alcance más bien reducido, dirigido más a públicos concretos que a la ciudadanía en general (incluyendo entre esos públicos destinatarios tan diversos como usuarios, profesionales o instituciones).

Complementario al uso de estas técnicas por parte de los servicios sociales, se ha interrogado seguidamente a sus responsables acerca de su opinión sobre el alcance de los objetivos con los que dichas técnicas se utilizan. En este sentido, hasta diez de los municipios han afirmado cumplirlos siempre o muchas veces, lo que supone la mitad más uno dentro de los municipios participantes en la encuesta. Los municipios que afirman conseguirlo pocas veces son seis y solamente uno afirma no conseguirlo nunca.

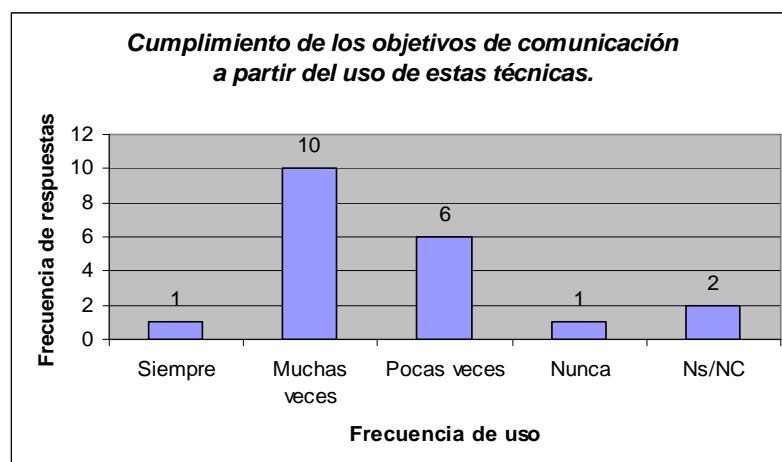


Gráfico n.º 134: Cumplimiento de los objetivos de comunicación a partir del uso de estas técnicas. Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

En las tablas que siguen podemos ver la frecuencia de respuestas en función del tamaño y del color político de los municipios.

Consecución de los objetivos de comunicación en función de las técnicas utilizadas. Tamaño del municipio				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000		4	2	
Municipios de 50.001 a 100.000		4	1	
Municipios mayores de 100.001	1	2	3	1
<i>Total</i>	<i>1</i>	<i>10</i>	<i>6</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 118: Consecución de los objetivos de comunicación en función de las técnicas utilizadas. Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Consecución de los objetivos de comunicación en función de las técnicas utilizadas. Color político				
	<i>Muy de acuerdo</i>	<i>De acuerdo</i>	<i>Poco de acuerdo</i>	<i>Nada de acuerdo</i>
PP		5	5	1
PSOE		2		
PSOE-IU	1	3	1	
<i>Total</i>	<i>1</i>	<i>10</i>	<i>6</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 119: Consecución de los objetivos de comunicación en función de las técnicas utilizadas. Color político.
Fuente: Elaboración propia.

4.4.3. 13. Emplazamientos de la comunicación de los servicios sociales

En cuanto a los emplazamientos empleados para difundir los servicios sociales, suelen ser las propias dependencias municipales los lugares más utilizados para hacerlo (los propios Centros y equipamientos de servicios sociales y otras oficinas y equipamientos municipales). También se suelen utilizar otros emplazamientos pertenecientes a la Administración pública, concretamente los centros de salud y los centros educativos. Diversas asociaciones de los municipios son también un espacio frecuente utilizado para difundir los servicios sociales.

En menor grado aparecen otros espacios como las oficinas de empleo y el recurso al uso de vallas y carteles. Prácticamente no se utilizan otros posibles emplazamientos

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

públicos, tales como los mercados y comercios, empresas de la zona o los lugares de culto.

En la tabla siguiente podemos ver la distribución porcentual de las respuestas y en el gráfico que le sigue se muestran los porcentajes que han obtenido las principales respuestas afirmativas para cada opción de emplazamiento.

Emplazamientos de la comunicación. Tabla de porcentajes				
<i>Equipamientos sociales</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SÍ	20,000	100,000	100,000	100,000
<i>Centros de salud</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
NO	6,000	31,579	31,579	31,579
SÍ	13,000	68,421	68,421	100,000
<i>Centros educativos</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
NO	13,000	68,421	68,421	68,421
SÍ	6,000	31,579	31,579	100,000
<i>Oficinas de empleo</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
NO	15,000	78,947	78,947	78,947
SÍ	4,000	21,053	21,053	100,000
<i>Carteles y vallas</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
NO	12,000	63,158	63,158	63,158
SÍ	7,000	36,842	36,842	100,000
<i>Ayuntamiento y oficinas municipales</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SÍ	20,000	100,000	100,000	100,000

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Sitio web municipal				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
NO	10,000	52,632	52,632	52,632
SÍ	9,000	47,368	47,368	100,000
Empresas				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
NO	20,000	100,000	100,000	100,000
Lugares de culto				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
NO	20,000	100,000	100,000	100,000
Asociaciones, Ong's del municipio				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
NO	6,000	31,579	31,579	31,579
SÍ	13,000	68,421	68,421	100,000
Mercados, tiendas				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
NO	13,000	100,000	100,000	100,000

Tabla n.º 120: Emplazamientos de la comunicación. Tabla de porcentajes.
Fuente: Elaboración propia.

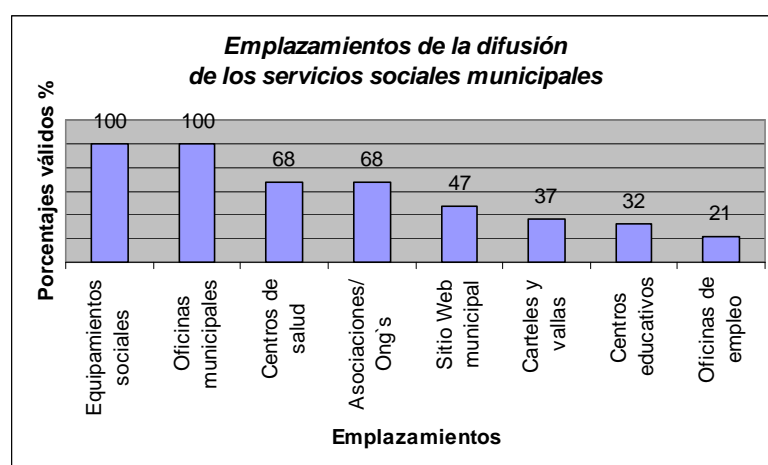


Gráfico n.º 135: Emplazamientos de la difusión de los servicios sociales municipales.
Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

4.4.3.14. La imagen de los servicios sociales municipales en los medios de comunicación

La percepción que tienen los responsables de la imagen de sus servicios sociales en los medios de comunicación ha sido analizada en torno a dos cuestiones: 1) la adecuación de esa imagen mediada con respecto a la realidad de los servicios, y 2) la percepción distorsionada que pueden ofrecer los medios de comunicación de los servicios sociales.

En cuanto a la afirmación de si la imagen que ofrecen los medios de comunicación de los servicios sociales se adecua a la realidad de esos servicios, la mitad de los responsables (nueve municipios) afirman estar desacuerdo, mientras que la otra mitad afirman de acuerdo (ocho municipios) o muy de acuerdo (un municipio). El cálculo de la mediana y la moda de las respuestas se encuentran en la valoración *Poco de acuerdo*.

"La imagen aparecida en los medios de comunicación se adecua a la realidad de los servicios." Mediana y moda	
N.º de válidos	19
N.º de faltantes	1
Mediana	3 (Poco de acuerdo)
Moda	3 (Poco de acuerdo)

Tabla n.º 121: "La imagen aparecida en los medios de comunicación se adecua a la realidad de los servicios".
Mediana y moda.

Fuente: Elaboración propia.

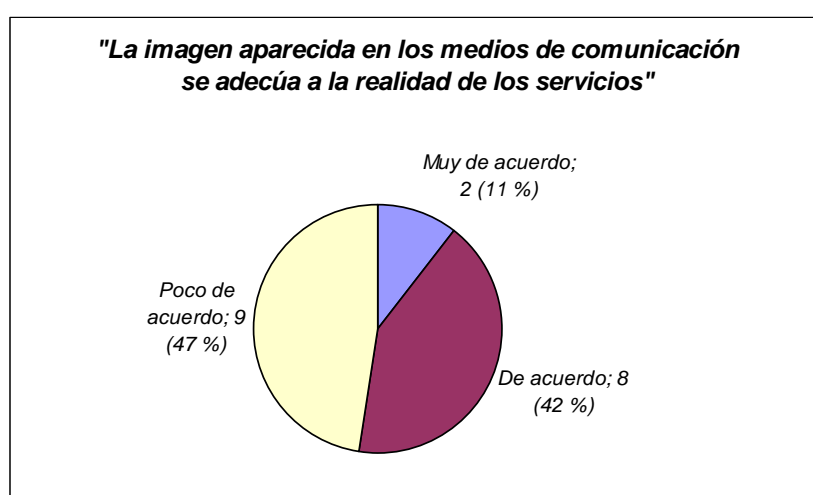


Gráfico n.º 136: "La imagen aparecida en los medios de comunicación se adecua a la realidad de los servicios".
Fuente: Elaboración propia.

En la tabla siguiente podemos ver cómo el número de responsables más insatisfechos por esa imagen de sus servicios aparecida en los medios de comunicación, es mayor en los municipios más grandes.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

**"La imagen aparecida en los medios de comunicación se adecua a la realidad de los servicios."
Respuestas por tamaño de municipio**

	<i>Muy de acuerdo</i>	<i>De acuerdo</i>	<i>Poco de acuerdo</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	1	3	2
Municipios de 50.001 a 100.000		3	2
Municipios mayores de 100.001	1	2	5
<i>Total</i>	<i>2</i>	<i>8</i>	<i>9</i>

Tabla n.º 122: "La imagen aparecida en los medios de comunicación se adecua a la realidad de los servicios."
Respuestas por tamaño de municipio.
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la afirmación de si los medios de comunicación ofrecen una imagen distorsionada de los servicios sociales, encontramos unas respuestas similares a las anteriores. La mitad de los responsables sí están de acuerdo con el hecho de que los medios de comunicación ofrecen una imagen distorsionada, mientras que la otra mitad está poco o nada de acuerdo con la misma.

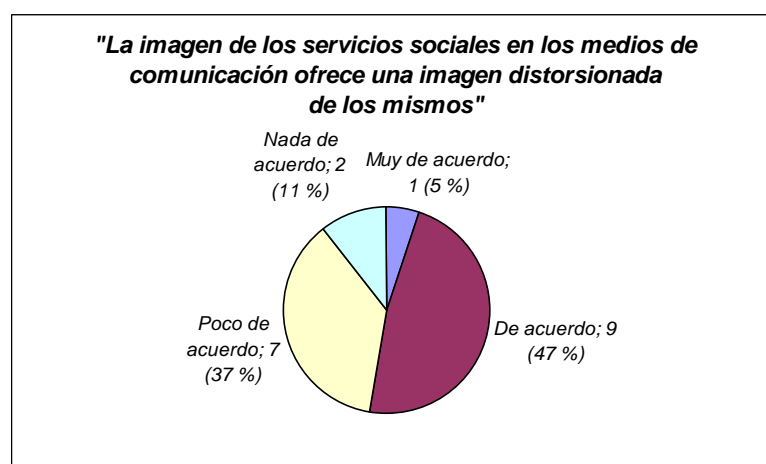


Gráfico n.º 137: "La imagen de los servicios sociales en los medios de comunicación ofrece una imagen distorsionada de los mismos".
Fuente: Elaboración propia.

En lo referente a esta cuestión, vemos también cómo esta opinión está más asentada entre los responsables de los municipios más grandes, situándose el resto de municipios de forma mayoritaria en contra de la afirmación.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

“La imagen de los servicios sociales que ofrecen los medios de comunicación es distorsionada”. Respuestas por tamaño de municipio				
	<i>Muy de acuerdo</i>	<i>De acuerdo</i>	<i>Poco de acuerdo</i>	<i>Nada de acuerdo</i>
Municipios de 20.001 a 50.000		2	2	2
Municipios de 50.001 a 100.000		2	3	
Municipios mayores de 100.001		6	2	
<i>Total</i>		<i>10</i>	<i>7</i>	<i>2</i>

Tabla n.º 123: “La imagen de los servicios sociales que ofrecen los medios de comunicación es distorsionada”. Respuestas por tamaño de municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Es decir, al ser preguntados por uno de los argumentos que más salieron a relucir tanto en las entrevistas a los expertos como en el grupo de discusión con técnicos —el argumento de si estos medios ofrecen una imagen distorsionada de sus servicios sociales—, la mayoría de responsables de los municipios medianos y pequeños se han situado sitúan en oposición a esta afirmación, mientras que, en cambio, ha sido mayoritariamente compartida por los responsables de los municipios mayores.

Así pues, podemos resaltar cómo persiste de forma significativa (ya que cuenta con la mitad de los participantes en el cuestionario) la opinión entre los responsables municipales de que los medios de comunicación no están mostrando con exactitud la realidad de los servicios sociales y de que se está ofreciendo una imagen distorsionada de los mismos. Opinión, por otra parte, compartida por los expertos y por los trabajadores de servicios sociales, como hemos venido reflejando.

4.4.3.15. Servicios más difundidos en la comunicación de los servicios sociales

Todos los responsables han sido interrogados sobre los servicios que más se difunden desde sus áreas. A continuación, mostramos las medianas y modas de respuesta que han obtenido cada uno de los servicios del abanico que se les ofrecía seleccionar a los responsables en relación a su frecuencia de difusión. En el último ítem de esta ronda de cuestiones se ofrecía la posibilidad de nombrar otros servicios no incluidos y tres de los responsables apuntaron la opción *Voluntariado social*, que no habíamos incluido inicialmente y que no aparece reflejada en la siguiente tabla.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Contenidos más difundidos desde los servicios sociales municipales. Medianas y modas			
	<i>Difusión de equipamientos sociales</i>	<i>Servicios para mayores</i>	<i>Servicios para familia y menores</i>
N.º de válidos	19,000	19,000	19,000
N.º de faltantes	1,000	1,000	1,000
Mediana	2,000 (Muchas veces)	2,000 (Muchas veces)	2,000 (Muchas veces)
Moda	1,000 (Siempre)	1,000 (Siempre)	2,000 (Muchas veces)
	<i>Servicios para la juventud</i>	<i>Servicios para personas con discapacidad</i>	<i>Servicios para la inmigración</i>
N.º de válidos	19,000	19,000	18,000
N.º de faltantes	1,000	1,000	2,000
Mediana	2,000 (Muchas veces)	2,000 (Muchas veces)	2,000 (Muchas veces)
Moda	2,000 (Muchas veces)	2,000 (Muchas veces)	3,000 (Algunas veces)
	<i>Ley de Dependencia</i>	<i>Servicios frente al maltrato doméstico</i>	<i>Servicios para las drogodependencias/ alcoholismo</i>
N.º de válidos	19,000	18,000	18,000
N.º de faltantes	1,000	2,000	2,000
Mediana	2,000 (Muchas veces)	2,000 (Muchas veces)	3,000 (Algunas veces)
Moda	1,000 (Muchas veces)	2,000 (Muchas veces)	4,000 (Pocas veces)
	<i>Servicios de reinserción social</i>	<i>Servicios de emergencia social</i>	<i>Acciones formativas</i>
N.º de válidos	19,000	19,000	19,000
N.º de faltantes	1,000	1,000	1,000
Mediana	3,000 (Algunas veces)	3,000 (Algunas veces)	3,000 (Algunas veces)
Moda	2,000 (Muchas veces)	3,000 (Algunas veces)	3,000 (Algunas veces)

Tabla n.º 124: Contenidos más difundidos desde los servicios sociales municipales. Medianas y modas.
Fuente: Elaboración propia.

Podemos observar en las respuestas obtenidas que, en la actualidad, tanto la difusión de servicios sociales para *mayores* como la de los *equipamientos sociales* son objeto de una presencia constante en la comunicación de los servicios sociales. El resto de servicios más difundidos son los de *familia y menores*, servicios para personas con *discapacidad*, servicios de *juventud*, servicios frente al *maltrato doméstico* y en menor grado, servicios de *reinserción social*.

Luego, hay otros servicios que se difunden con una frecuencia menor, como son los servicios para la *inmigración*, los servicios relacionados con la *Ley de Dependencia*, los servicios de *emergencia social* y las *acciones formativas*. Por último, están los servicios que son objeto de una escasa difusión, y que son aquellos relacionados con las *drogodependencias* y el *alcoholismo*.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

En la tabla siguiente podemos observar las frecuencias de respuesta y los porcentajes obtenidos según las opciones de difusión para cada servicio. Los responsables podían elegir entre cinco opciones de respuesta, opciones que iban desde una frecuencia sistemática (*Siempre*) hasta la ausencia total de difusión (*Nunca*).

**Contenidos más difundidos desde las áreas de servicios sociales.
Tabla de porcentajes**

<i>Difusión de equipamientos sociales</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	6,000	30,000	31,579	31,579
Muchas veces	4,000	20,000	21,053	52,632
Algunas veces	5,000	25,000	26,316	78,947
Pocas veces	2,000	10,000	10,526	89,474
Nunca	2,000	10,000	10,526	100,000
<i>Servicios para mayores</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	9,000	45,000	47,368	47,368
Muchas veces	5,000	25,000	26,316	73,684
Algunas veces	4,000	20,000	21,053	94,737
Nunca	1,000	5,000	5,263	100,000
<i>Servicios de familia y menores</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	4,000	20,000	21,053	21,053
Muchas veces	8,000	40,000	42,105	63,158
Algunas veces	6,000	30,000	31,579	94,737
Nunca	1,000	5,000	5,263	100,000
<i>Servicios de juventud</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	4,000	20,000	21,053	21,053
Muchas veces	7,000	35,000	36,842	57,895
Algunas veces	5,000	25,000	26,316	84,211
Pocas veces	1,000	5,000	5,263	89,474
Nunca	2,000	10,000	10,526	100,000

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

<i>Servicios para personas con discapacidad</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	4,000	20,000	21,053	21,053
Muchas veces	8,000	40,000	42,105	63,158
Algunas veces	6,000	30,000	31,579	94,737
Nunca	1,000	5,000	5,263	100,000
<i>Servicios para la inmigración</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Siempre	5,000	25,000	27,778	27,778
Muchas veces	5,000	25,000	27,778	55,556
Algunas veces	6,000	30,000	33,333	88,889
Nunca	2,000	10,000	11,111	100,000
<i>Servicios para la Ley de Dependencia</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	6,000	30,000	31,579	31,579
Muchas veces	5,000	25,000	26,316	57,895
Algunas veces	6,000	30,000	31,579	89,474
Nunca	2,000	10,000	10,526	100,000
<i>Servicios frente al maltrato doméstico</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Siempre	4,000	20,000	22,222	22,222
Muchas veces	6,000	30,000	33,333	55,556
Algunas veces	4,000	20,000	22,222	77,778
Pocas veces	2,000	10,000	11,111	88,889
Nunca	2,000	10,000	11,111	100,000
<i>Servicios para drogodependencias/alcoholismo</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Siempre	2,000	10,000	11,111	11,111
Muchas veces	5,000	25,000	27,778	38,889
Algunas veces	3,000	15,000	16,667	55,556
Pocas veces	5,000	25,000	27,778	83,333
Nunca	3,000	15,000	16,667	100,000

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

<i>Servicios de reinserción social</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	2,000	10,000	10,526	10,526
Muchas veces	7,000	35,000	36,842	47,368
Algunas veces	5,000	25,000	26,316	73,684
Pocas veces	3,000	15,000	15,789	89,474
Nunca	2,000	10,000	10,526	100,000
<i>Servicios de emergencia social</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	2,000	10,000	10,526	10,526
Muchas veces	5,000	25,000	26,316	36,842
Algunas veces	6,000	30,000	31,579	68,421
Pocas veces	4,000	20,000	21,053	89,474
Nunca	2,000	10,000	10,526	100,000
<i>Acciones formativas</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	1,000	5,000	5,263	5,263
Muchas veces	5,000	25,000	26,316	31,579
Algunas veces	6,000	30,000	31,579	63,158
Pocas veces	5,000	25,000	26,316	89,474
Nunca	2,000	10,000	10,526	100,000
<i>Función/Misión de los servicios sociales</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	1,000	5,000	5,263	5,263
Muchas veces	1,000	5,000	5,263	10,526
Algunas veces	8,000	40,000	42,105	52,632
Pocas veces	4,000	20,000	21,053	73,684
Nunca	5,000	25,000	26,316	100,000

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

<i>Posibilidad de participación ciudadana</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Siempre	1,000	5,000	5,556	5,556
Muchas veces	2,000	10,000	11,111	16,667
Algunas veces	6,000	30,000	33,333	50,000
Pocas veces	5,000	25,000	27,778	77,778
Nunca	4,000	20,000	22,222	100,000

Tabla n.º 125: Contenidos más difundidos desde las áreas de servicios sociales. Tabla de porcentajes.
Fuente: Elaboración propia.

En base a la frecuencia sistemática de difusión, es decir, a los porcentajes acumulados referidos a la opción de respuesta *Siempre*, podemos observar cómo, de forma proporcional, se reparte la difusión de los diferentes servicios que se ofrecen desde las áreas de servicios sociales en el conjunto de los municipios participantes en la investigación.

En el gráfico de columnas que sigue, los servicios sociales dedicados a los *mayores* son los servicios difundidos con mayor frecuencia en la mayoría de los municipios de la Comunidad de Madrid. Efectivamente, estos servicios se difunden de manera sistemática en más de la mitad de los municipios, un hecho que sin duda contribuye a que los servicios sociales sean asociados habitualmente a este colectivo de la población (también se les suele asociar a los colectivos de *personas con discapacidad* y, en menor medida, a los dirigidos a *familia* y *menores*).

Por otra parte la difusión de contenidos y servicios relacionados con la denominada *Ley de Dependencia* ha adquirido un importante papel en la difusión de los servicios sociales de atención primaria, según se desprende de nuestros datos, si bien es cierto que el acceso al reconocimiento del derecho y la consiguiente percepción de ayudas viene determinada por un organismo autonómico y no municipal (recordemos que dicha ley habla en su artículo 12 de la participación y colaboración de las Corporaciones Locales en la gestión de los servicios de dependencia pero no les dota de competencias específicas).

Otros servicios que en el pasado estaban vinculados con los servicios sociales se encuentran en la actualidad, en muchos casos, compartidos (a veces incluso transferidos totalmente) con otros departamentos municipales de reciente creación que abordan las problemáticas a las que se dirigen de manera más específica, como pueden ser las áreas de *mujer*, *inmigración* o *juventud* que existen en muchos ayuntamientos.

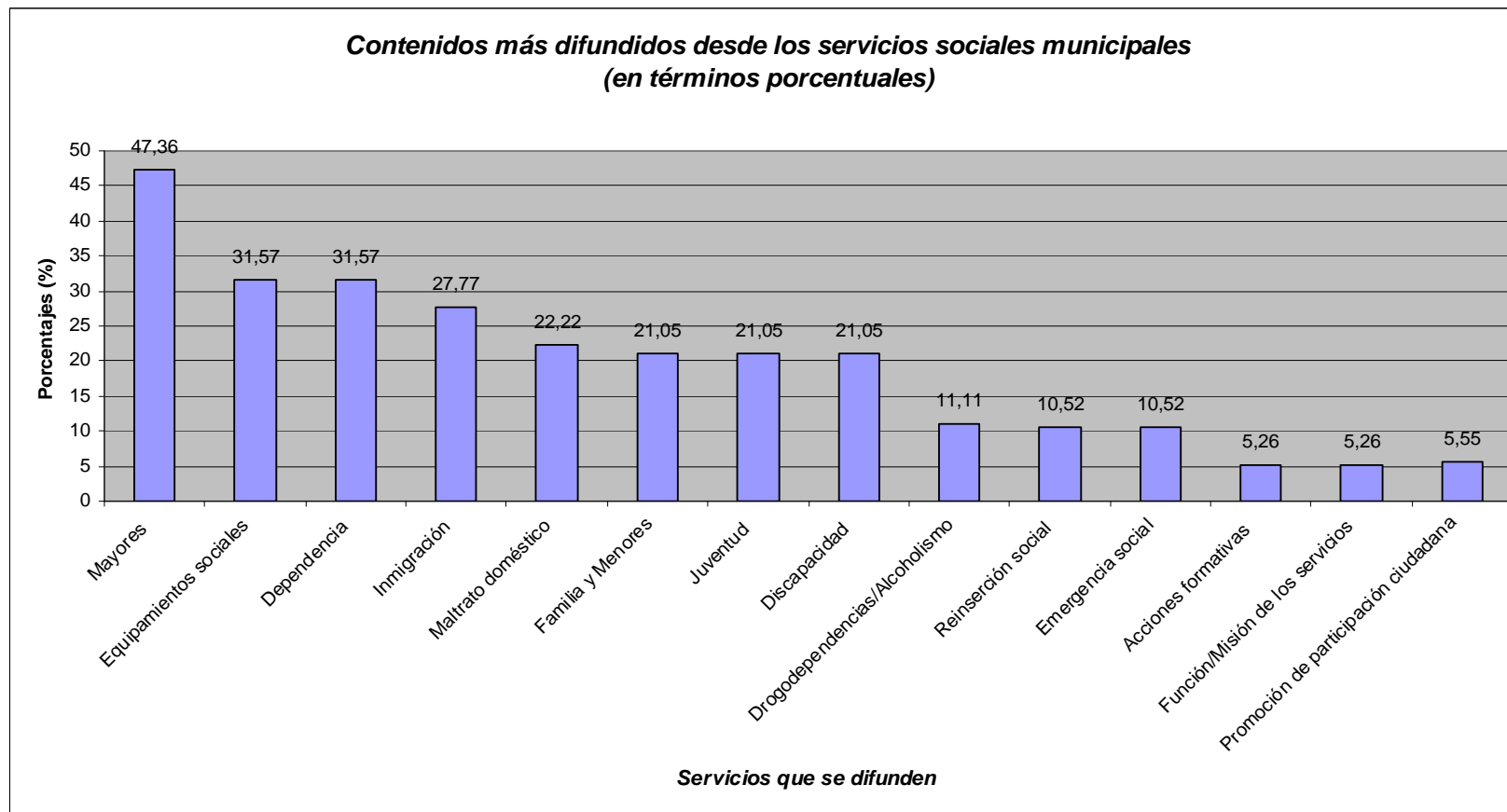


Gráfico n.º 138: Contenidos más difundidos desde los servicios sociales municipales.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Otros servicios como son los relacionados con las *drogodependencias*, las acciones y servicios de *reinserción social* y las de *emergencia social* tienen una difusión sensiblemente menos frecuente que los anteriores. En último lugar, vemos cómo se muestra reducida la acción de difusión de las actividades de *promoción de la participación ciudadana* así como la de la *función o misión de los servicios sociales*.

Vamos a ver seguidamente y de forma específica cómo es la situación de difusión de cada uno de estos contenidos.

Los servicios para *mayores* son los contenidos más difundidos desde los servicios sociales municipales de la investigación.

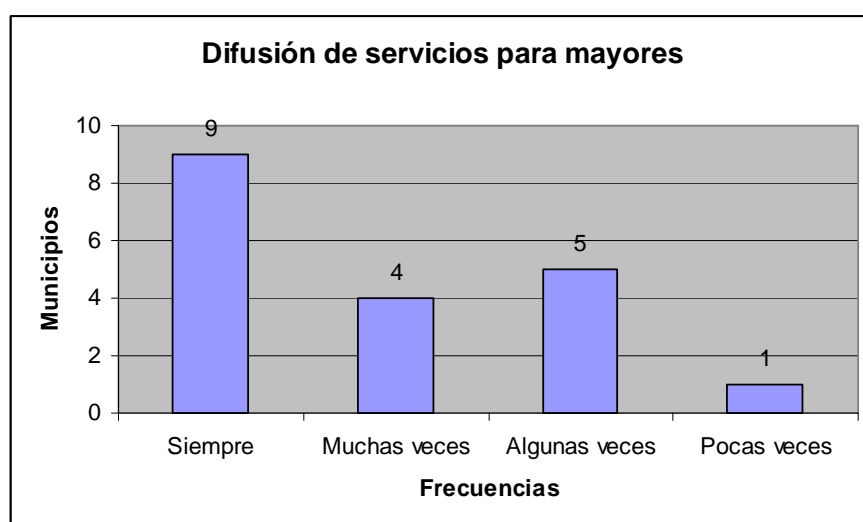


Gráfico n.º 139: Difusión de servicios para mayores.
Fuente: Elaboración propia.

En la siguiente tabla podemos ver cómo está difusión es más intensa en los municipios mayores y medianos de la investigación.

Difusión de servicios para mayores. Tamaño del municipio.				
	Siempre	Muchas veces	Algunas veces	Pocas veces
Municipios de 20.001 a 50.000	3		2	1
Municipios de 50.001 a 100.000	1	3	1	
Municipios mayores de 100.001	5	2	1	
<i>Total</i>	9	5	4	1

Tabla n.º 126: Difusión de servicios para Mayores. Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

En cuanto al color político, observamos cómo los servicios de *mayores* son objeto de una gran difusión en general, siendo especialmente numerosa en los municipios del Partido Popular que, en su conjunto, difunden estos servicios *Siempre* o *Muchas veces*. De cualquier forma, estos servicios son proporcionalmente muy difundidos también en los municipios del resto de colores políticos.

Difusión de servicios para mayores. Color político				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
PP	6	4	2	
PSOE		1		1
PSOE-IU	3		2	
<i>Total</i>	9	5	4	1

Tabla n.º 127: Difusión de servicios para mayores. Color político.
Fuente: Elaboración propia.

Tras la difusión de servicios para *mayores*, podemos ver la importancia que adquiere la difusión de la existencia de los propios *equipamientos de servicios sociales* (Centros de Día, Residencias, Centros de Servicios Sociales, y otros equipamientos).

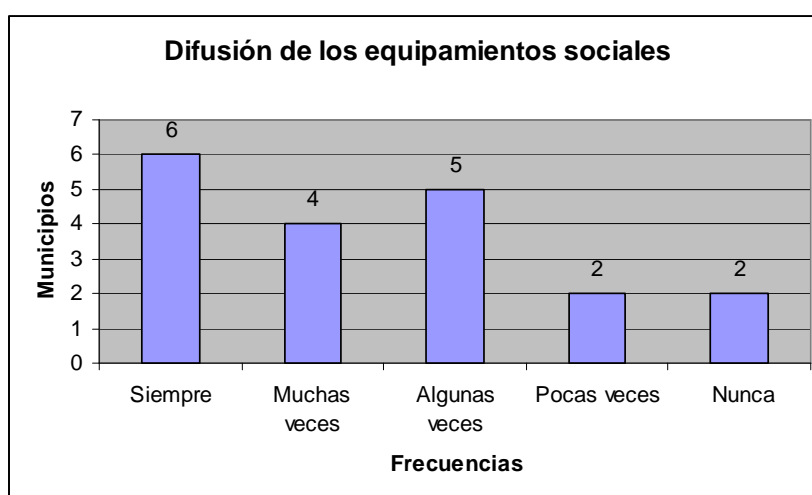


Gráfico n.º 140: Difusión de los equipamientos sociales.
Fuente: Elaboración propia.

En la siguiente tabla observamos que, en la muestra, esta difusión es especialmente intensa en los municipios medianos de la investigación, en los cuales, de forma mayoritaria, estos equipamientos se difunden mayoritariamente *Siempre* o *Muchas veces*.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Difusión de equipamientos sociales. Tamaño del municipio					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	3		1	1	1
Municipios de 50.001 a 100.000	2	2	1		
Municipios mayores de 100.001	1	2	3	1	1
<i>Total</i>	6	4	5	2	2

Tabla n.º 128: Difusión de Equipamientos Sociales. Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Con respecto al color político, encontramos datos muy similares a los que hemos venido observando en el resto de servicios. Hasta cinco de los municipios gobernados por el Partido Popular llevan a cabo la difusión de los equipamientos sociales de su municipio de forma sistemática y tres de ellos lo hacen *Muchas veces*. En el resto de los municipios gobernados por otros partidos, las frecuencias que más presentes están son aquellas que simbolizan menor difusión.

Difusión de equipamientos sociales. Color político del municipio					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
PP	5	3	2	1	1
PSOE	1		1		
PSOE-IU		1	2	1	1
<i>Total</i>	6	4	5	2	2

Tabla n.º 129: Difusión de equipamientos sociales. Color político del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Los servicios relacionados con la denominada Ley de Dependencia son objeto de una difusión similar a la anterior y significativa con respecto al número de municipios con el que estamos trabajando. Esta difusión es más elevada en los municipios medianos y mayores y se reduce notablemente en los más pequeños.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

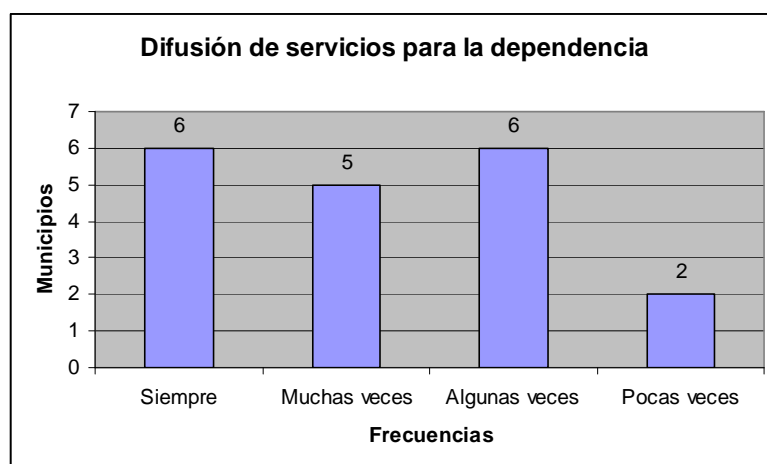


Gráfico n.º 141: Difusión de servicios para la dependencia.
Fuente: Elaboración propia.

Difusión de servicios para la dependencia. Tamaño del municipio				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	2		2	2
Municipios de 50.001 a 100.000	1	2	2	
Municipios mayores de 100.001	3	3	2	
<i>Total</i>	6	5	6	2

Tabla n.º 130: Difusión de servicios para la dependencia. Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Como vemos, aquí la difusión se muestra, proporcionalmente, también mayor dentro del conjunto de los municipios regidos por el Partido Popular.

Difusión de servicios para la dependencia. Color político				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
PP	5	3	2	2
PSOE		1	1	
PSOE-IU	1	1	3	
<i>Total</i>	6	5	6	2

Tabla n.º 131: Difusión de servicios para la dependencia. Color político.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

En cuanto a la difusión de contenido sobre servicios sociales orientados a la *inmigración* ocurre que, al igual que en los de *juventud* o *igualdad*, muchas de las competencias que eran asumidas inicialmente por las áreas de servicios sociales han pasado a ser ahora, en muchos casos, competencias de otras áreas o departamentos del Ayuntamiento. Pero en otros casos no es así, y como vemos en el gráfico siguiente, la difusión de estos contenidos, siendo importante, es ligeramente menor que la de los anteriores.

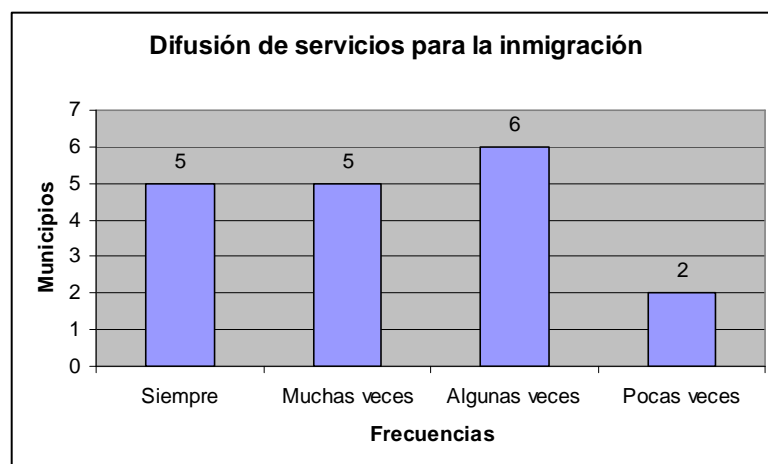


Gráfico n.º 142: Difusión de servicios para la inmigración.
Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico siguiente podemos ver que la difusión de estos servicios es más intensa en los municipios mayores y medianos, y lo es menos en los municipios semiurbanos.

Difusión de servicios para la inmigración. Tamaño del municipio				
	Siempre	Muchas veces	Algunas veces	Pocas veces
Municipios de 20.001 a 50.000	2		2	2
Municipios de 50.001 a 100.000	1	3	1	
Municipios mayores de 100.001	2	2	3	
<i>Total</i>	5	5	6	2

Tabla n.º 132: Difusión de servicios para la Inmigración. Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al color político, vemos como dentro de los municipios gobernados por el Partido Popular hay más municipios que afirman difundir estos servicios de forma

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

sistemática o en muchas ocasiones frente a los que afirman hacerlo *Algunas* o *Pocas veces*. En los municipios gobernados por la coalición PSOE-IU la proporción se invierte y, en su conjunto, son más los que afirman difundir los servicios para la *Inmigración Algunas veces* y solamente uno lo hace de forma sistemática.

Difusión de servicios para la inmigración. Color político del municipio.				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
PP	4	3	2	2
PSOE		1	1	
PSOE-IU	1	1	3	
<i>Total</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>2</i>

Tabla n.º 133: Difusión de servicios para la inmigración. Color político del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Tras la difusión de los servicios para la *inmigración*, aparece la difusión de servicios frente al *maltrato doméstico*. Como decíamos, también se suelen repartir estos servicios con otras concejalías (*mujer e igualdad*), pero sin embargo las áreas de servicios sociales siguen desempeñando un importante papel en la detección y la intervención en situaciones de maltrato doméstico o violencia familiar. Hay que añadir que algunos de los responsables han afirmado al contestar este ítem que no siempre es bueno difundir este tipo de servicios por motivos de seguridad.

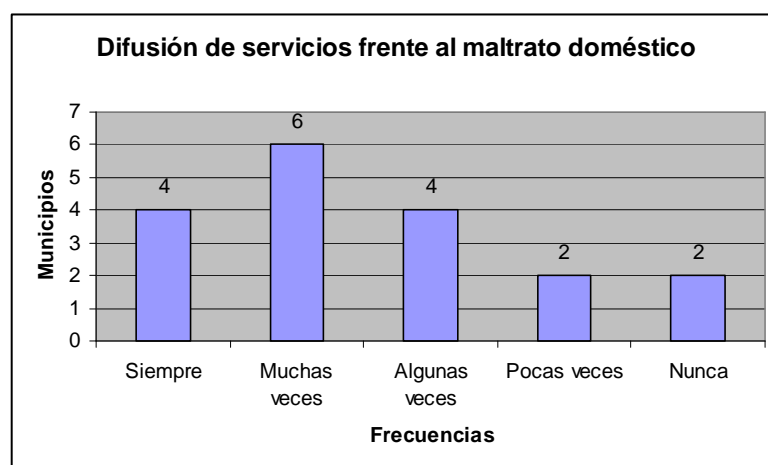


Gráfico n.º 143: Difusión de servicios frente al maltrato doméstico.
Fuente: Elaboración propia.

Como vemos en la siguiente tabla, la difusión de estos servicios está más presente a medida que los municipios van aumentando de tamaño.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Difusión de servicios frente al maltrato doméstico. Tamaño del municipio					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	2		1	1	1
Municipios de 50.001 a 100.000	1	3	1		
Municipios mayores de 100.001	1	3	2	1	1
<i>Total</i>	<i>4</i>	<i>6</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>2</i>

Tabla n.º 134: Difusión de servicios frente al maltrato doméstico. Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

En la difusión de servicios frente al *maltrato doméstico* o frente a la *violencia de género* desde los servicios sociales, los datos siguen la estela de los anteriores y vemos cómo aquí también son más los responsables de municipios gobernados por el Partido Popular quienes afirman difundir estos servicios en su conjunto de forma sistemática o *Muchas veces*.

Difusión de servicios frente al maltrato doméstico. Color del municipio					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
PP	4	4	1		2
PSOE		1		1	
PSOE-IU		1	3	1	
<i>Total</i>	<i>4</i>	<i>6</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>2</i>

Tabla n.º 135: Difusión de servicios frente al maltrato doméstico. Color del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Después, les siguen, en igual proporción entre sí, los servicios sociales destinados a *familias y menores, juventud y personas con discapacidad*.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

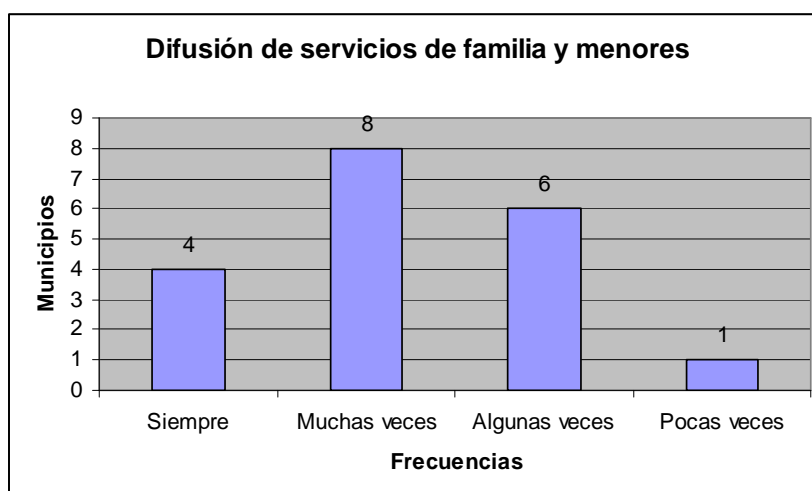


Gráfico n.º 144: Difusión de servicios de familia y menores.
Fuente: Elaboración propia.

Respecto a los servicios dirigidos a *familia y menores*, observamos que su difusión se reparte de manera equilibrada en el conjunto de los municipios de la muestra.

Difusión de servicios para familia y menores. Tamaño del municipio				
	Siempre	Muchas veces	Algunas veces	Pocas veces
Municipios de 20.001 a 50.000	2	1	2	1
Municipios de 50.001 a 100.000	1	3	1	
Municipios mayores de 100.001	1	4	3	
<i>Total</i>	<i>4</i>	<i>8</i>	<i>6</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 136: Difusión de servicios para familia y menores. Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Con respecto al color político de los municipios, podemos ver cómo descende la frecuencia de la difusión con respecto a la de los servicios para *Mayores* y cómo aumentan en todas las tipologías las frecuencias más reducidas de uso.

A pesar de ello, aquí también vemos cómo un número más elevado de responsables de municipios gobernados por el Partido Popular afirman difundir *Siempre* o *Muchas veces* estos servicios, y que, proporcionalmente, sí es mayor que en el resto de municipios.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Difusión de servicios para familia y menores. Color político				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
PP	3	6	2	1
PSOE		1	1	
PSOE-IU	1	1	3	
<i>Total</i>	<i>4</i>	<i>8</i>	<i>6</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 137: Difusión de servicios para familia y menores. Color político.
Fuente: Elaboración propia.

Unos resultados muy similares obtenemos en lo que concierne a la difusión de los servicios para *personas con discapacidad*, con ligeras variaciones según la tipología de los municipios pero con iguales frecuencias de difusión en cuanto al color político y muy ligeras variaciones en cuanto al tamaño del municipio.

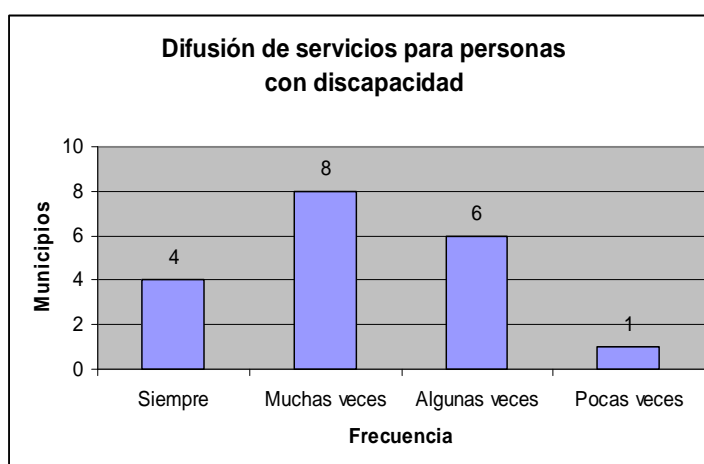


Gráfico n.º 145: Difusión de servicios para personas con discapacidad.
Fuente: Elaboración propia.

Difusión de servicios para personas con discapacidad. Tamaño del municipio				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	2		3	1
Municipios de 50.001 a 100.000	1	3	1	
Municipios mayores de 100.001	1	5	2	
<i>Total</i>	<i>4</i>	<i>8</i>	<i>6</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 138: Difusión de servicios para personas con discapacidad. Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Difusión de servicios para personas con discapacidad. Color político				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
PP	3	6	2	1
PSOE		1	1	
PSOE-IU	1	1	3	
<i>Total</i>	<i>4</i>	<i>8</i>	<i>6</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 139: Difusión de servicios para personas con discapacidad. Color político.
Fuente: Elaboración propia.

La difusión de los servicios de *juventud* aparece con unos porcentajes de difusión idénticos a los de *dependencia* y con la particularidad de que tienen una presencia notable en los municipios de entre 50.000 y 100.000 habitantes. Hay que recordar aquí que estos servicios, originariamente adscritos a los servicios sociales, han pasado de forma habitual en múltiples ayuntamientos a tener entidad propia y hoy es común en una gran cantidad de municipios la existencia de concejalías, áreas o departamentos exclusivos de *Juventud*. De cualquier forma, como vemos en los siguientes datos, los servicios sociales siguen jugando un papel importante en la prestación de estos servicios.

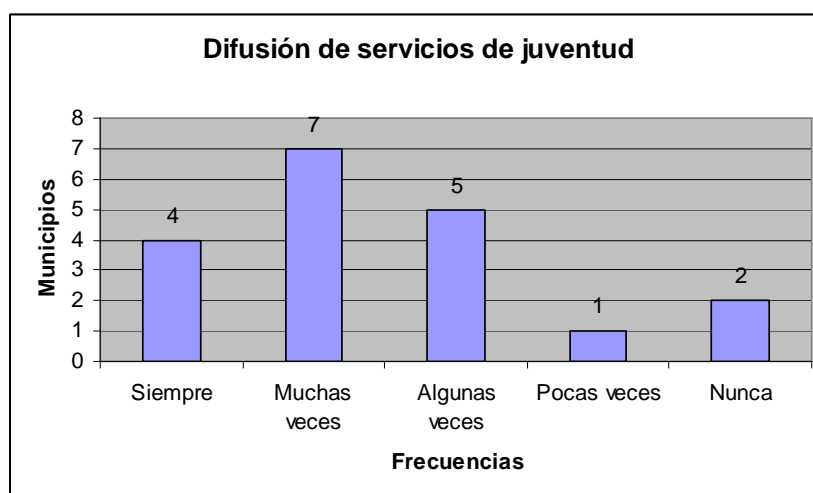


Gráfico n.º 146: Difusión de servicios de juventud.
Fuente: Elaboración propia.

Podemos observar cómo en más de la mitad de los municipios de la encuesta, independientemente de su tamaño, los servicios de *juventud* se difunden *Siempre* o *Muchas veces*.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Difusión de servicios de juventud. Tamaño del municipio.					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	2	1	1		2
Municipios de 50.001 a 100.000		4	1		
Municipios mayores de 100.001	2	2	3	1	
<i>Total</i>	<i>4</i>	<i>7</i>	<i>5</i>	<i>1</i>	<i>2</i>

Tabla n.º 140: Difusión de servicios de juventud. Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Con respecto al color político, hay una proporción más equilibrada entre los diferentes municipios gobernados por diferentes partidos que en la difusión de los servicios anteriores, si bien es mayor la frecuencia de difusión en los municipios gobernados por el Partido Popular (siempre teniendo en cuenta que los municipios participantes han sido mayoritariamente municipios de este partido).

Difusión de servicios de juventud. Color del municipio					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
PP	2	6	3		1
PSOE		1			1
PSOE-IU	2		2	1	
<i>Total</i>	<i>4</i>	<i>7</i>	<i>5</i>	<i>1</i>	<i>2</i>

Tabla n.º 141: Difusión de servicios de juventud. Color del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Otro tipo de contenidos que son o pueden ser propios de los servicios sociales son difundidos en mucha menor medida que los que acabamos de ver. Estamos hablando de la difusión de servicios de *Emergencia social*, de *Reinserción social*, contenidos sobre *Sensibilización ciudadana* frente a problemas sociales, contenidos de autopromoción e información sobre la *Función/Misión de los servicios sociales*, o contenidos sobre la *Participación ciudadana* en los servicios.

En definitiva, observamos un reflejo de lo que se adelantaba en el grupo de discusión: unos determinados contenidos o servicios dirigidos a determinados colectivos se difunden más y más frecuentemente que otros. Y entre los servicios que se difunden

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

en la actualidad desde los servicios sociales municipales de la muestra de manera más sistemática encontramos aquellos dirigidos a *mayores*, a *ayudas a la dependencia*, a cuestiones relativas a la *inmigración* y a los servicios frente al *maltrato doméstico*.

4.4.3.16. Evaluación de la comunicación de los servicios sociales

La siguiente cuestión interrogaba a los responsables sobre la realización de evaluaciones que tratasen la eficacia de las acciones comunicativas de sus servicios sociales.

Como vemos en el gráfico siguiente, son mayoría los municipios donde no se realiza ningún tipo de evaluación de la comunicación, pero aquellos en los que sí se llevan a cabo no son un número menor. Los dos municipios que se han situado en la opción *No sabe/No contesta* afirman que son los departamentos de comunicación de sus municipios los encargados de todo el proceso comunicativo y por ello, desconocen si estos departamentos llevan a cabo este ejercicio.

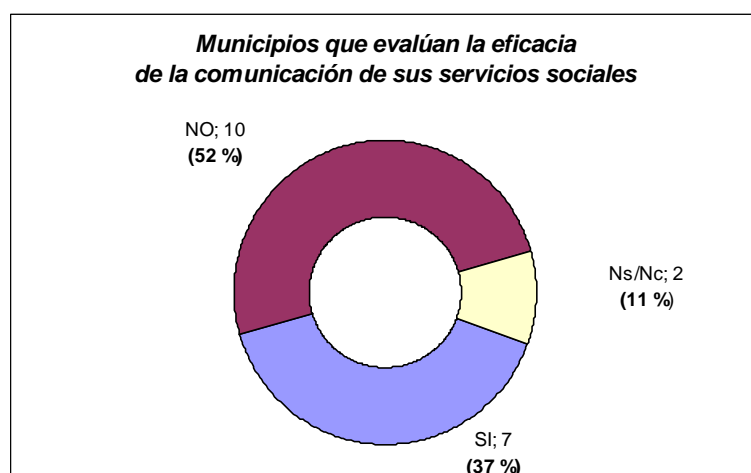


Gráfico n.º 147: Municipios que evalúan la eficacia de la comunicación de sus servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

En esos municipios desde los que se afirma llevar a cabo acciones de evaluación de la comunicación, los métodos para llevar a cabo dichas acciones nombrados por los responsables son, principalmente, cuestionarios cerrados, encuestas no formales, informes técnicos y reuniones entre técnicos.

Como vemos en el siguiente cuadro, la proporción de municipios que, según su tamaño, llevan a cabo evaluaciones de la comunicación, es similar en los municipios medianos y pequeños. Una proporción que cambia en los municipios más grandes, predominando el número de municipios donde no se lleva a cabo la evaluación de este tipo de acciones evaluativas.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Evaluación de las acciones de comunicación de los servicios sociales según el tamaño del municipio			
	<i>SÍ</i>	<i>NO</i>	<i>Ns/Nc</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	3	3	
Municipios de 50.001 a 100.000	3	3	
Municipios mayores de 100.001	2	4	2
<i>Total</i>	<i>8</i>	<i>10</i>	<i>2</i>

Tabla n.º 142: Evaluación de las acciones de comunicación de los servicios sociales según el tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Por partidos políticos, en la mayoría de municipios que llevan a cabo este tipo de evaluaciones son municipios que están regidos por el Partido Popular (aunque hay un número relativamente alto de municipios de este mismo partido que no lo hacen, como vemos en el cuadro siguiente).

Evaluación de las acciones de comunicación de los servicios sociales según el tamaño del municipio			
	<i>SÍ</i>	<i>NO</i>	<i>Ns/Nc</i>
PP	6	4	2
Coalición PSOE-IU	2	4	
PSOE		2	
<i>Total</i>	<i>8</i>	<i>10</i>	<i>2</i>

Tabla n.º 143: Evaluación de las acciones de comunicación de los servicios sociales según el tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

4.4.3.17. Principales problemas asociados a la difusión de los servicios sociales municipales

Mediante las técnicas de investigación realizadas de forma previa a la realización del cuestionario (las entrevistas exploratorias a expertos en servicios sociales y comunicación pública y el grupo de discusión con técnicos en servicios sociales) se pudieron identificar una serie de cuestiones que son consideradas como obstáculos o problemas para llevar a cabo una difusión adecuada de los servicios sociales. Sobre estas cuestiones han sido interrogados los responsables municipales de servicios sociales.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

En la siguiente tabla podemos observar, para los distintos problemas que se ofrecían como opción, la moda de respuesta más nombrada correspondiente a cada uno de ellos. Así vemos cómo los diversos hechos que más afectan y determinan el proceso de difusión de los servicios sociales en sus municipios —y que han sido nombrados como más frecuentes por parte de los responsables— son varios: la *falta de información de la ciudadanía* sobre estos servicios y la *estigmatización* de los mismos, junto con un *tratamiento negativo por parte de los medios de comunicación*.

Problemáticas de la comunicación de los servicios sociales. Medianas y modas			
	<i>Estigmatización</i>	<i>Inadecuación de la comunicación a la realidad de los servicios</i>	<i>Tratamiento negativo de los medios</i>
N.º de válidos	19	19	19
N.º de faltantes	1	1	1
Mediana	2 (Muchas veces)	3 (Algunas veces)	3 (Algunas veces)
Moda	2 (Muchas veces)	3 (Algunas veces)	2 (Muchas veces)
	<i>Distinción frente a centros de otras Admons.</i>	<i>Desinterés ciudadano</i>	<i>Descoordinación otras entidades</i>
N.º de válidos	19	19	19
N.º de faltantes	1	1	1
Mediana	3 (Algunas veces)	3 (Algunas veces)	3 (Algunas veces)
Moda	3 (Algunas veces)	2 (Muchas veces)	3 (Algunas veces)
	<i>Exceso información de los ciudadanos</i>	<i>Falta de información de los ciudadanos</i>	<i>Trabas burocráticas</i>
N.º de válidos	19	19	19
N.º de faltantes	1	1	1
Mediana	3 (Algunas veces)	2 (Muchas veces)	3 (Algunas veces)
Moda	4 (Pocas veces)	2 (Muchas veces)	3 (Algunas veces)
	<i>Conflicto nivel técnico y político</i>	<i>Problemas de índole económica</i>	
N.º de válidos	19	19	
N.º de faltantes	1	1	
Mediana	3 (Algunas veces)	3 (Algunas veces)	
Moda:	4 (Pocas veces)	3 (Algunas veces)	

Tabla n.º 144: Problemáticas de la comunicación de los servicios sociales. Medianas y modas.
Fuente: Elaboración propia.

Otras problemáticas que hemos identificado a través de las entrevistas exploratorias y del grupo de discusión no han sido identificadas como influyentes por los

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

responsables de los servicios. Entre ellas tenemos las que están más relacionadas con el ámbito de la propia organización y el de la comunicación interna, tales como son las *trabas burocráticas* o los *conflictos entre el nivel político y el nivel técnico*. Igualmente, el *exceso de información* por parte de la ciudadanía no ha sido identificado tampoco como un problema en la difusión de los servicios sociales.

A continuación, mostramos en la tabla que sigue los porcentajes de respuesta que han obtenido las diversas opciones que se les presentaban a los responsables.

Problemas de la comunicación de los servicios sociales. Porcentajes de respuesta				
<i>Estigmatización</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	4,000	20,000	20,000	20,000
Muchas veces	10,000	50,000	50,000	70,000
Algunas veces	3,000	15,000	15,000	85,000
Pocas veces	1,000	5,000	5,000	90,000
Nunca	1,000	5,000	5,000	95,000
<i>La evaluación la realiza el Departamento de Comunicación y desconocemos los instrumentos y metodología</i>	1,000	5,000	5,000	100,000
<i>Inadecuación de la comunicación a la realidad de los servicios</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muchas veces	5,000	25,000	25,000	25,000
Algunas veces	8,000	40,000	40,000	65,000
Pocas veces	3,000	15,000	15,000	80,000
Nunca	3,000	15,000	15,000	95,000
<i>La evaluación la realiza el Departamento de Comunicación y desconocemos los instrumentos y metodología</i>	1,000	5,000	5,000	100,000
<i>Tratamiento negativo medios de comunicación</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	1,000	5,000	5,000	5,000
Muchas veces	8,000	40,000	40,000	45,000
Algunas veces	4,000	20,000	20,000	65,000
Pocas veces	5,000	25,000	25,000	90,000
Nunca	1,000	5,000	5,000	95,000

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

<i>La evaluación la realiza el Departamento de Comunicación y desconocemos los instrumentos y metodología</i>	1,000	5,000	5,000	100,000
Distinción frente a otros centros				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Muchas veces	1,000	5,000	5,263	5,263
Algunas veces	11,000	55,000	57,895	63,158
Pocas veces	3,000	15,000	15,789	78,947
Nunca	3,000	15,000	15,789	94,737
<i>La evaluación la realiza el Departamento de Comunicación y desconocemos los instrumentos y metodología</i>	1,000	5,000	5,263	100,000
Desinterés ciudadano				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muchas veces	7,000	35,000	35,000	35,000
Algunas veces	5,000	25,000	25,000	60,000
Pocas veces	6,000	30,000	30,000	90,000
<i>La evaluación la realiza el Departamento de Comunicación y desconocemos los instrumentos y metodología</i>	1,000	5,000	5,000	95,000
Ns/nc	1,000	5,000	5,000	100,000
Descoordinación otras entidades				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	1,000	5,000	5,000	5,000
Muchas veces	7,000	35,000	35,000	40,000
Algunas veces	8,000	40,000	40,000	80,000
Pocas veces	3,000	15,000	15,000	95,000
<i>La evaluación la realiza el Departamento de Comunicación y desconocemos los instrumentos y metodología</i>	1,000	5,000	5,000	100,000
Exceso de información de los ciudadanos				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	1,000	5,000	5,000	5,000
Muchas veces	5,000	25,000	25,000	30,000
Algunas veces	4,000	20,000	20,000	50,000

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Pocas veces	7,000	35,000	35,000	85,000
Nunca	2,000	10,000	10,000	95,000
<i>La evaluación la realiza el Departamento de Comunicación y desconocemos los instrumentos y metodología</i>	1,000	5,000	5,000	100,000
Falta de información de los ciudadanos				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	2,000	10,000	10,000	10,000
Muchas veces	8,000	40,000	40,000	50,000
Algunas veces	6,000	30,000	30,000	80,000
Pocas veces	3,000	15,000	15,000	95,000
<i>La evaluación la realiza el Departamento de Comunicación y desconocemos los instrumentos y metodología</i>	1,000	5,000	5,000	100,000
Trabas burocráticas				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	3,000	15,000	15,000	15,000
Muchas veces	4,000	20,000	20,000	35,000
Algunas veces	5,000	25,000	25,000	60,000
Pocas veces	6,000	30,000	30,000	90,000
Nunca	1,000	5,000	5,000	95,000
<i>La evaluación la realiza el Departamento de Comunicación y desconocemos los instrumentos y metodología</i>	1,000	5,000	5,000	100,000
Conflicto nivel técnico y político				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muchas veces	4,000	20,000	20,000	20,000
Algunas veces	6,000	30,000	30,000	50,000
Pocas veces	7,000	35,000	35,000	85,000
Nunca	2,000	10,000	10,000	95,000
<i>La evaluación la realiza el Departamento de Comunicación y desconocemos los instrumentos y metodología</i>	1,000	5,000	5,000	100,000
Problemas de índole económica				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	3,000	15,000	15,000	15,000

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Muchas veces	6,000	30,000	30,000	45,000
Algunas veces	7,000	35,000	35,000	80,000
Pocas veces	2,000	10,000	10,000	90,000
Nunca	1,000	5,000	5,000	95,000
La evaluación la realiza el Departamento de Comunicación y desconocemos los instrumentos y metodología	1,000	5,000	5,000	100,000

Tabla n.º 145: Problemas de la comunicación de los servicios sociales. Porcentajes de respuesta.
Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico mostramos las que, en base a las respuestas de los responsables municipales de servicios sociales, son las principales problemáticas que influyen en su difusión entre la ciudadanía. Este gráfico está elaborado a partir de los porcentajes acumulados que han obtenido las diferentes problemáticas cuando las respuestas se han situado entre las opciones *Siempre* y *Muchas veces*, y en él aparecen reflejadas las seis problemáticas que más veces han sido señaladas por los responsables entre estas dos opciones.



Gráfico n.º 148: Principales problemas que afectan a la difusión de los servicios sociales municipales.
Fuente: Elaboración propia.

Como podemos ver, la histórica *estigmatización* de los servicios sociales (los estereotipos que vinculan estos servicios a situaciones de marginación y desamparo) ocupa un lugar preferencial como el problema más nombrado a la hora de difundir los servicios sociales.

La *falta de información ciudadana*, vinculada al también histórico desconocimiento de los servicios sociales por parte de la ciudadanía, aparece nombrado como el segundo problema en importancia. Más de la mitad de los responsables opinan que se encuentran con este problema muchas veces o incluso siempre.

Los *problemas de índole económica*, que tienen una estrecha relación con lo que se denominaba en el grupo de discusión “falta de recursos”, juegan también un rol importante como problemática que afecta a la difusión de los servicios sociales. Problemas que se reflejan en un doble sentido. Por un lado la propia falta de recursos económicos que puedan ser destinados a la difusión de los servicios, y por el otro, un problema de mayor calado que trasciende los propios límites de la comunicación y entronca con la naturaleza actual de los servicios sociales: la falta de recursos económicos de los servicios sociales públicos necesarios para atender a toda la demanda potencial, impide que se pueda realizar una difusión mayor, más clara.

En el mismo orden de importancia aparece señalado el *tratamiento negativo* (o, podemos añadir, *distorsionado*) *por parte de los medios de comunicación*, que es uno de los problemas más nombrados en las entrevistas exploratorias y en el grupo de discusión, y que vemos que es también un problema bastante señalado en el cuestionario: al menos la mitad de los municipios sí lo considera un problema *Muchas veces* o incluso *Siempre*.

Seguidamente encontramos otra problemática, la referente a la *descoordinación entre las entidades públicas* prestadoras de servicios, cuya consecuencia principal suele ser la de producir confusión en el ciudadano.

En último lugar, tenemos lo que hemos denominado *trabas burocráticas* en la propia acción de los servicios sociales, las cuales están asociadas a la propia naturaleza administrativa de este tipo de servicios y que, desde las herramientas cualitativas, se ha identificado con la generación de frustración y desánimo entre la ciudadanía en general y los usuarios de los servicios en particular.

Como decíamos, hay también otra serie de problemas nombrados por los expertos y técnicos que, para los responsables municipales, tienen una influencia menor, más escasa, en la difusión de los servicios sociales: la *saturación de información de la ciudadanía*, la *inadecuación entre la publicidad de los servicios y la realidad de los mismos*, el *conflicto entre el nivel político y el nivel técnico* o la *confusión entre servicios y equipamientos de diferentes entidades*.

Desde el punto de vista del tamaño de los municipios, hemos podido comprobar cómo la *estigmatización* que sufren los servicios sociales se desvela como el obstáculo más común en todas las tipologías de municipios encuestadas.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Influencia de la estigmatización de los servicios sociales en la difusión. Tamaño del municipio					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000		5	1		
Municipios de 50.001 a 100.000	1	3			1
Municipios mayores de 100.001	3	2	2	1	
<i>Total</i>	<i>4</i>	<i>10</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 146: Influencia de la estigmatización de los servicios sociales en la difusión.
Tamaño de municipio.
Fuente: Elaboración propia.

La *falta de información* sobre los servicios sociales (qué son, qué función realizan, cómo se accede a ellos) supone una problemática muy presente en los municipios más grandes y en los más pequeños. Esta cuestión, sin embargo, no influye de igual forma en los municipios medianos.

Influencia de la falta de información de la ciudadanía en la difusión. Tamaño del municipio				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
Municipios de 20.001 a 50.000		4	1	1
Municipios de 50.001 a 100.000	1		3	1
Municipios mayores de 100.001	1	4	2	1
<i>Total</i>	<i>2</i>	<i>8</i>	<i>6</i>	<i>3</i>

Tabla n.º 147: Influencia de la falta de información de la ciudadanía en la difusión.
Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Los *problemas de índole económica* lo son también en la difusión, sobre todo en los municipios pequeños y, en menor medida, en los medianos (curiosamente, un tipo de problemática que tiene que ver de alguna forma con la relación entre el nivel político y el nivel técnico, aparece señalada especialmente en los municipios pequeños, cuando se habla de *trabas burocráticas* o de *conflicto entre el nivel político y el técnico*).

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Influencia de los problemas de índole económica en la difusión. Tamaño del municipio					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	2	3	1		
Municipios de 50.001 a 100.000		2	2	1	
Municipios mayores de 100.001	1	1	4	1	1
<i>Total</i>	<i>3</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>2</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 148: Influencia de los problemas de índole económica en la difusión.
Tamaño de municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Los municipios grandes hablan más del *tratamiento negativo* que reciben muchas veces de los medios de comunicación.

Influencia del tratamiento negativo de los medios de comunicación en la difusión. Tamaño del municipio.					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000		1	2	3	
Municipios de 50.001 a 100.000		2	2	1	
Municipios mayores de 100.001	1	5		1	1
<i>Total</i>	<i>1</i>	<i>8</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 149: Influencia del tratamiento negativo de los medios de comunicación en la difusión.
Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Estos municipios también hablan de *problemas de coordinación con otras entidades*.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Influencia de la falta de coordinación entre entidades en la difusión de los servicios sociales. Tamaño del municipio					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000		2	3	1	
Municipios de 50.001 a 100.000		1	4		
Municipios mayores de 100.001	1	4	1	2	
<i>Total</i>	<i>1</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>3</i>	

Tabla n.º 150: Influencia de la falta de coordinación entre entidades en la difusión de los servicios sociales. Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

El conjunto de los datos nos hace pensar que varias de las problemáticas señaladas que más afectan a la difusión de los servicios sociales públicos (como son la estigmatización, el desconocimiento o el tratamiento negativo por parte de los medios de comunicación) podrían trabajarse a partir de la implantación de políticas de comunicación estratégica con un carácter permanente y de acciones de promoción y difusión concretas.

4.4.3.18. Empleo de técnicas para conocer la opinión del usuario

Con respecto al uso de técnicas de comunicación que recojan la opinión de los usuarios sobre la prestación de los servicios sociales, podemos ver que más de la mitad de los municipios participantes afirman utilizarlas de manera sistemática.

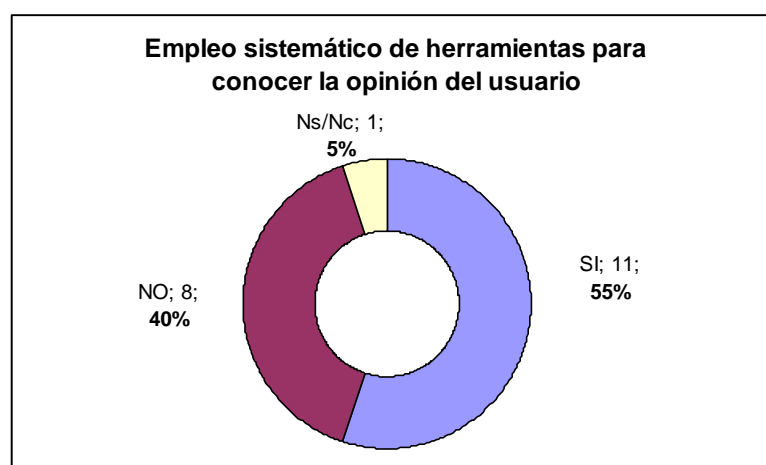


Gráfico n.º 149: Empleo sistemático de herramientas para conocer la opinión de los usuarios de los servicios.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

En cuanto al tamaño de los municipios, observamos frecuencias de respuesta similares en las tres categorías establecidas, con una disminución del uso de estas herramientas a medida que aumenta el tamaño del municipio, como muestra la siguiente tabla.

Empleo de herramientas para recoger la opinión de los usuarios. Tamaño del municipio.			
	<i>SÍ</i>	<i>NO</i>	<i>Ns/Nc</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	4	2	
Municipios de 50.001 a 100.000	3	2	1
Municipios mayores de 100.001	4	4	
<i>Total</i>	<i>11</i>	<i>7</i>	<i>1</i>

*Tabla n.º 151: Empleo de herramientas para recoger la opinión de los usuarios.
Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.*

Si observamos las respuestas según el color político de los ayuntamientos, comprobamos en cambio cómo en los municipios de la investigación gobernados por el Partido Popular la proporción de responsables de servicios sociales municipales que afirman hacer un uso sistemático de estas herramientas es mayoritaria y notablemente superior a los del resto de municipios.

Empleo de herramientas para recoger la opinión de los usuarios. Color político			
	<i>SÍ</i>	<i>NO</i>	<i>Ns/Nc</i>
PP	10	2	
PSOE		2	
PSOE-IU	1	4	1
<i>Total</i>	<i>11</i>	<i>8</i>	<i>1</i>

*Tabla n.º 152: Empleo de herramientas para recoger la opinión de los usuarios.
Color político.
Fuente: Elaboración propia.*

Tras observar este dato, se ha realizado la prueba de χ^2 , tras la cual hemos comprobado que, para los municipios de la encuesta, este hecho es significativo.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Prueba χ^2 (Empleo de herramientas para recoger la opinión del usuario vs. color político del municipio)						
Opinión/participación usuarios	Partido político			Total de filas	Chi cuadrado incremental	
	PP	PSOE	PSOE-IU			
<i>Ns/Nc</i>	0	0	1	1	2,333	
<i>Esperados</i>	0,600	0,100	0,300			
<i>SÍ</i>	10	0	1	11	4,455	
<i>Esperados</i>	6,600	1,100	3,300			
<i>NO</i>	2	2	4	8	4,500	
<i>Esperados</i>	4,800	0,800	2,400			
Total de columnas	12	2	6	20	11,288	Total de chi cuadrado
Gran total						
				GL	4	
				P	0,024	

Tabla n.º 153: Prueba χ^2 (Empleo de herramientas para recoger la opinión del usuario vs. color político del municipio).
Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico siguiente podemos ver las técnicas más nombradas y su grado de uso según las opciones elegidas por los responsables. Como vemos, los consejos sectoriales, y los institutos y comisiones específicas (de *Discapacidad*, de *Bienestar Social*, de *Juventud*, etc.) juegan un importante papel, convirtiéndose en uno de los espacios de referencia a la hora de recabar la opinión y la participación de los ciudadanos con respecto a los servicios sociales. Se impulsan desde los municipios como estructuras para recabar la participación ciudadana: Madrid, Pinto, Parla, Alcorcón, Móstoles, San Sebastián de los Reyes...³⁷ Generalmente la participación ciudadana está presente en ellos a través de asociaciones y organizaciones ciudadanas, aunque también estas estructuras tienen mecanismos de participación ciudadana a título individual.

Como hemos venido viendo a lo largo de la investigación, el uso de la técnica de comunicación llamada *boca a boca* ha acompañado, de manera histórica, a la comunicación de los servicios sociales. El hecho es que los responsables confirman mediante sus respuestas que siguen utilizando este tipo de comunicación *boca a boca*, y que por lo tanto dicha técnica sigue teniendo una presencia considerable, en este caso no para difundir, sino para recabar la opinión del ciudadano. Así que la comunicación informal cobra un importante protagonismo en el aspecto de la participación ciudadana en los servicios sociales.

³⁷ "Estos consejos son estructuras formales de carácter consultivo, facilitadoras de información, asesoramiento y captación de propuestas" (Pastor Seller, 2008: 9).

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Después hay una serie de técnicas que se utilizan en menor grado: encuestas y sondeos, entrevistas personales, evaluaciones de servicios y reuniones y charlas. En cuanto a las reuniones y charlas, hay que destacar que su convocatoria organización corre normalmente a cuenta de los técnicos sociales de los centros de servicios sociales. En ocasiones, como comentan algunos entrevistados, sin respaldo político sobre los asuntos y decisiones tomados en ellas.

Esporádicamente se lleva a cabo alguna investigación más profunda para recabar la opinión de la ciudadanía y, luego, hay otros espacios —como son las proposiciones en los plenos y los sistemas de sugerencias y reclamaciones— a los que los responsables conceden bastante menos importancia que al resto.

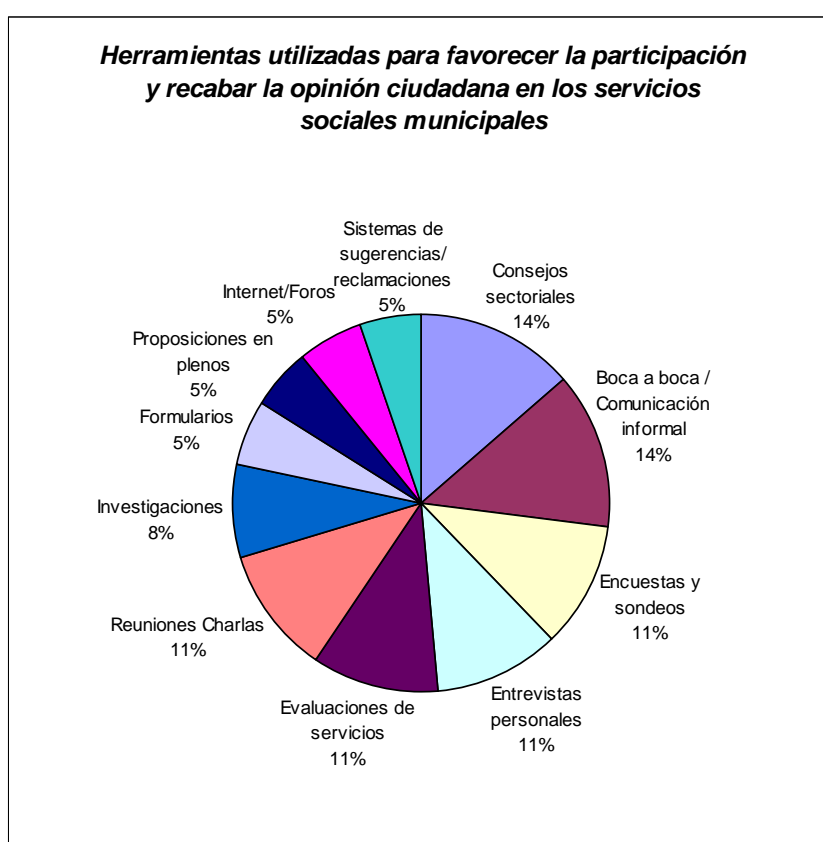


Gráfico n.º 150: Herramientas utilizadas para favorecer la participación y recabar la opinión ciudadana en los servicios sociales municipales.

Fuente: Elaboración propia.

4.4.3.19. Uso del marketing en los servicios sociales municipales

La cuestión de la utilización del *marketing* de servicios públicos en los servicios sociales municipales ha tenido una presencia constante a lo largo de la investigación. Durante las entrevistas exploratorias, todos los expertos en comunicación defendían su uso como también lo hacían algunos expertos en servicios sociales. Pero también se

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

recogieron algunas reticencias frente al hecho de relacionar estos dos aspectos, *marketing* y servicios sociales. Esto ocurrió también en el grupo de discusión con los técnicos municipales, generándose una interesante controversia al respecto.

En el cuestionario a los responsables de servicios sociales municipales, esta cuestión ha jugado también un importante papel. En primer lugar, se interrogó a los responsables sobre este tema, en base a la implantación del *marketing* en la estrategia de prestación actual de los servicios sociales de sus municipios.

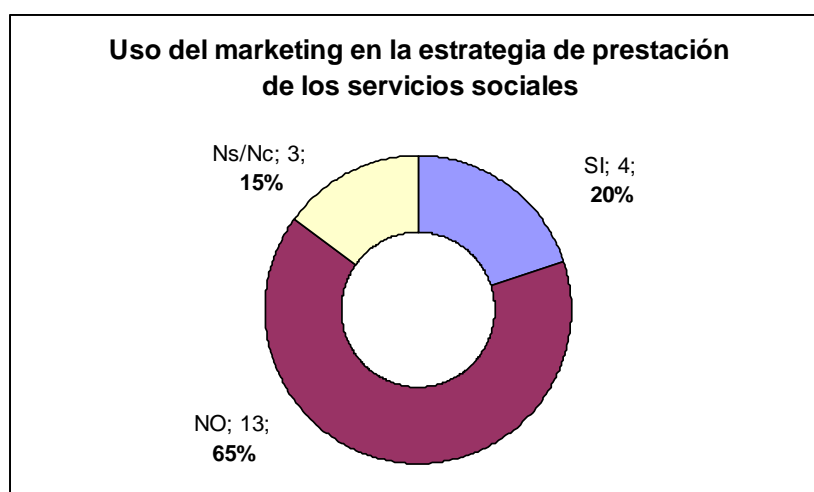


Gráfico n.º 151: Uso del marketing en la estrategia de prestación de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

Como observamos, la gran mayoría de los municipios que han participado en la investigación no utilizan el *marketing* de servicios públicos en su estrategia de prestación. Solamente en cuatro municipios madrileños, tres de tamaño mediano, y uno semiurbano afirman utilizarlo. Así mismo, dos de los responsables que afirman desconocer si en su municipio se emplean técnicas de *marketing* para la difusión de los servicios sociales lo hacen porque *depende del departamento de comunicación*.

Uso del <i>marketing</i> de servicios públicos en la estrategia de prestación de los servicios sociales. Tamaño del municipio			
	SI	NO	Ns/Nc
Municipios de 20.001 a 50.000	1	5	
Municipios de 50.001 a 100.000	3	2	1
Municipios mayores de 100.001		6	2
<i>Total</i>	4	13	3

Tabla n.º 154: Uso del marketing de servicios públicos en la estrategia de prestación de los servicios sociales. Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

En cuanto al color político del municipio, de los tres municipios cuyos responsables afirman hacer uso del *marketing* en la prestación de sus servicios sociales, solamente uno es del Partido Popular, dos pertenecen a la coalición PSOE-IU y otro al Partido Socialista. El resto de los municipios afirman no utilizarlo o desconocer si desde los departamentos de comunicación de los municipios esto se está llevando a cabo.

Uso del <i>marketing</i> de servicios públicos en la estrategia de prestación de los servicios sociales. Color político del municipio			
	<i>SÍ</i>	<i>NO</i>	<i>Ns/Nc</i>
PP	1	8	3
PSOE	1	1	
PSOE-IU	2	4	
<i>Total</i>	<i>4</i>	<i>13</i>	<i>3</i>

Tabla n.º 155: Uso del *marketing* de servicios públicos en la estrategia de prestación de los servicios sociales. Color político del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, como vamos a ver en el gráfico siguiente, la gran mayoría está de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que el *marketing* debería formar parte de la estrategia de prestación de los servicios sociales. Concretamente dieciocho de los veinte responsables se sitúan en esta opinión.

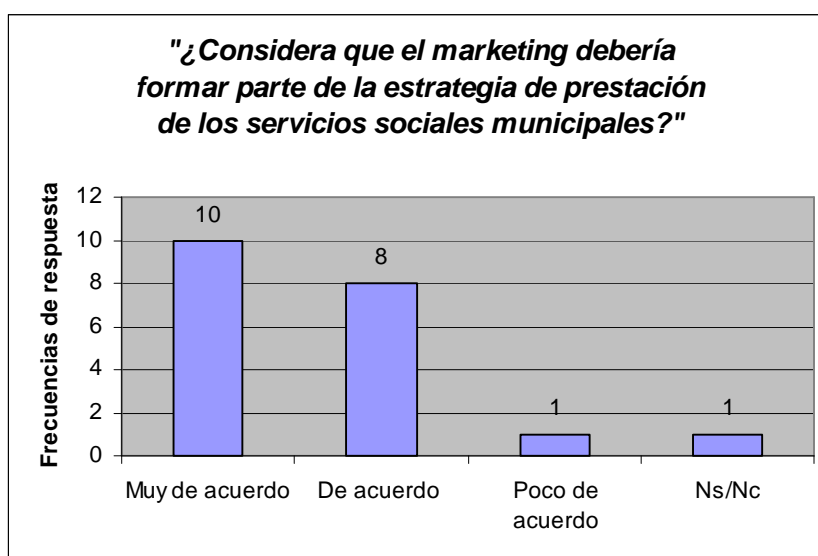


Gráfico n.º 152: "¿Considera que el *marketing* debería formar parte de la estrategia de prestación de los servicios sociales municipales?"
Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Con ayuda de la bibliografía utilizada para conformar el estado de la cuestión y los datos recogidos en las técnicas cualitativas de recogida de información, se identificaron una serie de técnicas y herramientas que se pueden considerar hacen parte del *marketing* de servicios públicos. Estas técnicas se incluyeron en el cuestionario como elementos que podían ayudar a describir su grado de implantación y uso en la difusión de los servicios sociales municipales.

Los resultados que vamos a analizar seguidamente se refieren a las respuestas que estas técnicas han obtenido según la identificación realizada por los responsables de los municipios de la investigación y que podemos englobar dentro de la categoría de técnicas de *marketing* de servicios sociales, bien por ser técnicas propias del *marketing* de servicios públicos, bien por ser herramientas complementarias al *marketing* y que pueden ser entendidas como tales.

En las tablas que siguen podemos observar las modas y medianas de respuesta que se han obtenido para cada una de las opciones. Como podemos comprobar, son pocas las técnicas identificadas con un uso frecuente (*Siempre* o *Muchas veces*). Entre ellas encontramos la *gestión de quejas y sugerencias*, la *motivación y formación* del personal de servicios sociales, el *buzoneo*, los *artículos de prensa* y las *acciones de alta visibilidad*.

Técnicas y herramientas de <i>marketing</i> . Medianas y modas			
	<i>Estudios de mercado</i>	<i>Emplazamiento del centro</i>	<i>Mapa de públicos</i>
N.º de válidos	20	20	20
N.º de faltantes	0	0	0
Mediana	5 (Nunca)	4 (Pocas veces)	4 (Pocas veces)
Moda	5 (Nunca)	4 (Pocas veces)	4 (Pocas veces)
	<i>Diseño de Relaciones públicas</i>	<i>Merchandising</i>	<i>Evaluación de la satisfacción de los usuarios</i>
N.º de válidos	20	20	20
N.º de faltantes	0	0	0
Mediana	5 (Nunca)	5 (Nunca)	3 (Algunas veces)
Moda	5 (Nunca)	5 (Nunca)	3 (Algunas veces)
	<i>Gestión de quejas y sugerencias</i>	<i>Motivación del personal</i>	<i>Formación del personal</i>
N.º de válidos	20	20	19
N.º de faltantes	0	0	1
Mediana	2 (Muchas veces)	2,5 (Muchas veces -Algunas veces)	2 (Muchas veces)
Moda	1 (Siempre)	2 (Muchas veces)	2 (Muchas veces)

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

	<i>Actividades de presentación de nuevos servicios</i>	<i>Diferenciación del centro</i>	<i>Mejora de los procesos de interacción</i>
N.º de válidos	19	20	19
N.º de faltantes	1	0	1
Mediana	3 (Algunas veces)	4 (Pocas veces)	3 (Algunas veces)
Moda	4 (Pocas veces)	4 (Pocas veces)	3 (Algunas veces)
	<i>Buzoneo a los ciudadanos/mailling personalizado</i>	<i>Promoción en ferias y Congresos</i>	<i>Patrocinio Mecenazgo</i>
N.º de válidos:	18	19	19
N.º de faltantes	2	1	1
Mediana	3,5 (Algunas veces -Pocas veces)	4 (Pocas veces)	5 (Nunca)
Moda	2 (Muchas veces)	5 (Nunca)	5 (Nunca)
	<i>Marketing social</i>	<i>Publicaciones propias</i>	<i>Publicidad en radio, prensa, T. V.</i>
N.º de válidos	19	18	18
N.º de faltantes	1	2	2
Mediana	4 (Pocas veces)	3 (Algunas veces)	4 (Pocas veces)
Moda	4 (Pocas veces)	3 (Algunas veces)	5 (Nunca)
	<i>Participación en programas de radio y T. V.</i>	<i>Artículos de prensa</i>	<i>Acciones de alta visibilidad</i>
N.º de válidos	19	19	19
N.º de faltante	1	1	1
Mediana	4 (Pocas veces)	3 (Algunas veces)	3 (Algunas veces)
Moda	4 (Pocas veces)	2 (Muchas veces)	2 (Muchas veces)

Tabla n^º 156: Técnicas y herramientas de marketing.
Medianas y modas.
Fuente: Elaboración propia.

Técnicas y herramientas de marketing. Porcentajes

<i>Estudios de mercado</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Algunas veces	1,000	5,000	5,000	5,000
Pocas veces	8,000	40,000	40,000	45,000
Nunca	11,000	55,000	55,000	100,000

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Emplazamiento del centro				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	2,000	10,000	10,000	10,000
Muchas veces	4,000	20,000	20,000	30,000
Algunas veces	2,000	10,000	10,000	40,000
Pocas veces	7,000	35,000	35,000	75,000
Nunca	5,000	25,000	25,000	100,000
Mapa de públicos				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	1,000	5,000	5,000	5,000
Muchas veces	3,000	15,000	15,000	20,000
Algunas veces	5,000	25,000	25,000	45,000
Pocas veces	6,000	30,000	30,000	75,000
Nunca	5,000	25,000	25,000	100,000
Diseño de relaciones públicas				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Algunas veces	3,000	15,000	15,000	15,000
Pocas veces	5,000	25,000	25,000	40,000
Nunca	12,000	60,000	60,000	100,000
Merchandising				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muchas veces	1,000	5,000	5,000	5,000
Algunas veces	3,000	15,000	15,000	20,000
Pocas veces	5,000	25,000	25,000	45,000
Nunca	11,000	55,000	55,000	100,000
Evaluación de la satisfacción de los usuarios				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	2,000	10,000	10,000	10,000
Muchas veces	5,000	25,000	25,000	35,000
Algunas veces	7,000	35,000	35,000	70,000
Pocas veces	4,000	20,000	20,000	90,000
Nunca	2,000	10,000	10,000	100,000

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

<i>Gestión de quejas y sugerencias</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	8,000	40,000	40,000	40,000
Muchas veces	5,000	25,000	25,000	65,000
Algunas veces	6,000	30,000	30,000	95,000
Pocas veces	1,000	5,000	5,000	100,000
<i>Motivación del personal</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	3,000	15,000	15,000	15,000
Muchas veces	7,000	35,000	35,000	50,000
Algunas veces	7,000	35,000	35,000	85,000
Pocas veces	1,000	5,000	5,000	90,000
Nunca	2,000	10,000	10,000	100,000
<i>Formación del personal</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	5,000	25,000	26,316	26,316
Muchas veces	7,000	35,000	36,842	63,158
Algunas veces	5,000	25,000	26,316	89,474
Pocas veces	2,000	10,000	10,526	100,000
<i>Control de calidad</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	3,000	15,000	15,000	15,000
Muchas veces	4,000	20,000	20,000	35,000
Algunas veces	3,000	15,000	15,000	50,000
Pocas veces	7,000	35,000	35,000	85,000
Nunca	3,000	15,000	15,000	100,000
<i>Diferenciación del Centro</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muchas veces	3,000	15,000	15,000	15,000
Algunas veces	5,000	25,000	25,000	40,000
Pocas veces	9,000	45,000	45,000	85,000
Nunca	3,000	15,000	15,000	100,000

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Mejora de los procesos de interacción				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	2,000	10,000	10,526	10,526
Muchas veces	6,000	30,000	31,579	42,105
Algunas veces	6,000	30,000	31,579	73,684
Pocas veces	4,000	20,000	21,053	94,737
Nunca	1,000	5,000	5,263	100,000
Buzoneo a los ciudadanos/Mailing personalizado				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Muchas veces	6,000	30,000	33,333	33,333
Algunas veces	3,000	15,000	16,667	50,000
Pocas veces	5,000	25,000	27,778	77,778
Nunca	4,000	20,000	22,222	100,000
Promoción en ferias y congresos				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Muchas veces	2,000	10,000	10,526	10,526
Algunas veces	3,000	15,000	15,789	26,316
Pocas veces	5,000	25,000	26,316	52,632
Nunca	9,000	45,000	47,368	100,000
Patrocinio - Mecenazgo				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Muchas veces	2,000	10,000	10,526	10,526
Algunas veces	4,000	20,000	21,053	31,579
Pocas veces	3,000	15,000	15,789	47,368
Nunca	10,000	50,000	52,632	100,000
Marketing social				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Muchas veces	3,000	15,000	15,789	15,789
Algunas veces	4,000	20,000	21,053	36,842
Pocas veces	8,000	40,000	42,105	78,947
Nunca	4,000	20,000	21,053	100,000

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

<i>Publicaciones propias</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Muchas veces	2,000	10,000	11,111	11,111
Algunas veces	7,000	35,000	38,889	50,000
Pocas veces	6,000	30,000	33,333	83,333
Nunca	3,000	15,000	16,667	100,000
<i>Ruedas de prensa</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Siempre	1,000	5,000	5,556	5,556
Muchas veces	2,000	10,000	11,111	16,667
Algunas veces	5,000	25,000	27,778	44,444
Pocas veces	8,000	40,000	44,444	88,889
Nunca	2,000	10,000	11,111	100,000
<i>Presentación de servicios</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	2,000	10,000	10,526	10,526
Muchas veces	1,000	5,000	5,263	15,789
Algunas veces	8,000	40,000	42,105	57,895
Pocas veces	8,000	40,000	42,105	100,000
<i>Participación en programas de radio y T. V.</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Muchas veces	3,000	15,000	15,789	15,789
Algunas veces	6,000	30,000	31,579	47,368
Pocas veces	8,000	40,000	42,105	89,474
Nunca	2,000	10,000	10,526	100,000
<i>Artículos de prensa</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	1,000	5,000	5,263	5,263
Muchas veces	8,000	40,000	42,105	47,368

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Algunas veces	3,000	15,000	15,789	63,158
Pocas veces	5,000	25,000	26,316	89,474
Nunca	2,000	10,000	10,526	100,000
Acciones de alta visibilidad				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	1,000	5,000	5,263	5,263
Muchas veces	6,000	30,000	31,579	36,842
Algunas veces	5,000	25,000	26,316	63,158
Pocas veces	5,000	25,000	26,316	89,474
Nunca	2,000	10,000	10,526	100,000
Publicidad en radio, prensa, T. V.				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Muchas veces	2,000	10,000	11,111	11,111
Algunas veces	4,000	20,000	22,222	33,333
Pocas veces	5,000	25,000	27,778	61,111
Nunca	7,000	35,000	38,889	100,000

Tabla n.º 157: Técnicas y herramientas de marketing. Porcentajes.
Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico siguiente incluimos las técnicas que pueden vincularse con el *marketing* de servicios públicos y que han obtenido unos porcentajes acumulados más altos. Técnicas que, según los responsables, son utilizadas *Siempre* o *Muchas veces*. Como podemos comprobar, muchas de estas técnicas son coincidentes con lo que venimos denominando técnicas de comunicación, e incluyen actividades de comunicación interna, utilización de los medios de comunicación, implantación de políticas de calidad o publicidad de servicios.

Podemos observar cómo muy pocas de las técnicas que hemos incluido en esta categoría sobrepasan el 50 % de los porcentajes de acumulados que incluyen las respuestas *Siempre/Muchas veces*. Únicamente tendríamos entre ellas la *gestión de quejas y sugerencias*, y las técnicas de *formación y motivación del personal*. Por ello, hemos optado por incluir en el gráfico las técnicas que les sucedían, llegando hasta aquellas que sobrepasan unos porcentajes acumulados del 20 %. Consideramos que estos datos, unidos a los resultados de mediana y moda obtenidos, son un reflejo de la escasa implantación de las actividades de *marketing* en la prestación de los servicios sociales.



Gráfico n.º 153: Técnicas de marketing más empleadas en la difusión de los servicios sociales municipales.
Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Hay otras técnicas que se han quedado fuera del gráfico porque, siendo utilizadas por algunos de los municipios participantes, lo son de forma muy escasa y con muy poca frecuencia de uso: *promoción en congresos, actividades de patrocinio y mecenazgo, publicaciones propias, actividades de marketing social (acciones de sensibilización en la zona), publicidad de marketing en medios de comunicación o acciones de presentación de nuevos servicios.*

Seguidamente vamos a detenernos en conocer con más detalle el nivel de uso de las cinco técnicas que aparecen señaladas en primer lugar: la *gestión de quejas y sugerencias*, las técnicas de *formación y de motivación del personal*, la participación en la prensa mediante *artículos* y el uso de *técnicas de mejora en la interacción con la ciudadanía.*

Los *procedimientos y sistemas de gestión de quejas y sugerencias* parecen gozar de un elevado grado de implantación en gran parte de los municipios madrileños. No son una herramienta propia exclusiva del *marketing* pero sí hacen parte de él. La mayoría de los municipios de la investigación utilizan estos sistemas de forma sistemática o muchas veces, y el resto reconoce utilizarlos de una u otra forma, aunque en un grado menor.

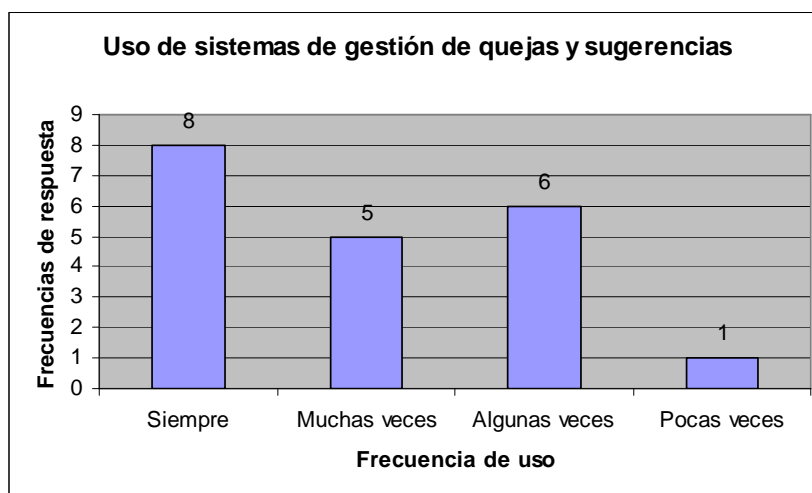


Gráfico n.º 154: Uso de sistemas de gestión de quejas y sugerencias.
Fuente: Elaboración propia.

Estos sistemas están implantados en todas las tipologías de municipios, pero especialmente frecuente en los municipios de la investigación mayores de 100.000 habitantes.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Sistemas de gestión de quejas y sugerencias. Tamaño de municipio				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	1	2	2	1
Municipios de 50.001 a 100.000	1	2	3	
Municipios mayores de 100.001	6	1	1	
<i>Total</i>	<i>8</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 158: Sistemas de gestión de quejas y sugerencias. Tamaño de municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Con respecto al color político se observa cómo estos sistemas suelen estar presentes de manera habitual en todas las tipologías de municipios.

Sistemas de gestión de quejas y sugerencias. Color político.				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
PP	4	3	4	1
PSOE	1		1	
PSOE-IU	3	2	1	
<i>Total</i>	<i>8</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 159: Sistemas de gestión de quejas y sugerencias. Color político.
Fuente: Elaboración propia.

Las siguientes dos técnicas más utilizadas están, sin duda, vinculadas a la propia comunicación interna, pero los expertos en *marketing* también se refieren a ellas como parte integrante de la aplicación del *marketing* a las organizaciones de servicios públicos. Podemos ver en los siguientes gráficos de qué forma se utilizan tanto la *motivación* como la *formación del personal* en los municipios de la investigación.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

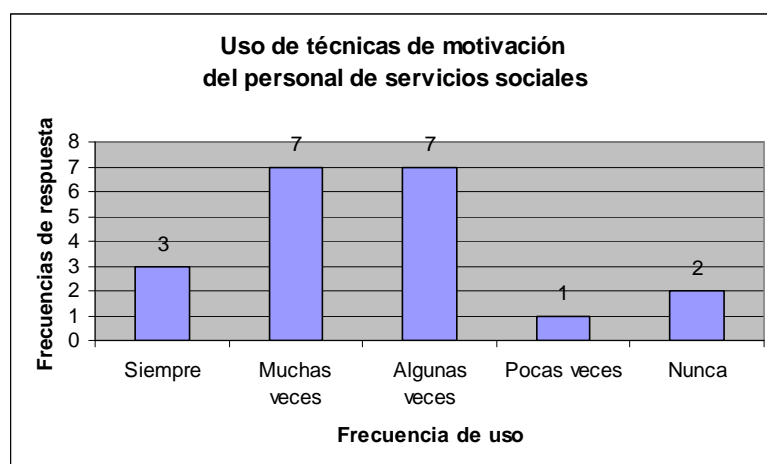


Gráfico n.º 155: Uso de técnicas de motivación del personal de servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

El tamaño del municipio no es especialmente importante en esta cuestión. Las técnicas de *motivación de personal* están implantadas en las tres tipologías de municipios con las que estamos trabajando, si bien su uso es menos frecuente en los municipios medianos de la investigación.

Uso de técnicas de motivación del personal. Tamaño del municipio					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000	1	3	2		
Municipios de 50.001 a 100.000		2	2	1	1
Municipios mayores de 100.001	2	2	3		1
<i>Total</i>	3	7	7	1	2

Tabla n.º 160: Uso de técnicas de motivación del personal. Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Uso de técnicas de motivación del personal. Tamaño del municipio					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
PP	1	5	3	1	1
PSOE			2		
PSOE-IU	1	2	2		1
<i>Total</i>	8	5	6	1	2

Tabla n.º 161: Uso de técnicas de motivación del personal. Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

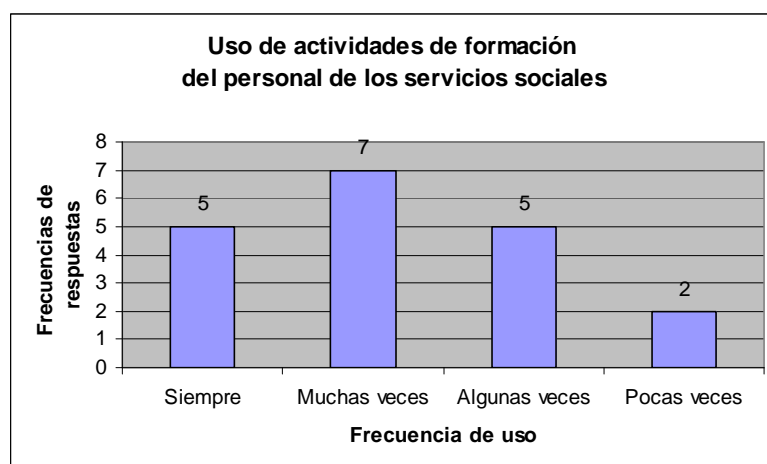


Gráfico n.º 156: Uso de actividades de formación del personal de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

Las actividades de *formación del personal* son sistemáticas en la mayoría de los municipios grandes de la investigación y su implantación va disminuyendo a medida que el municipio va adquiriendo un menor tamaño.

Implantación de actividades de formación del personal de servicios sociales. Tamaño del municipio				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
Municipios de 20.001 a 50.000		4	1	1
Municipios de 50.001 a 100.000		2	3	1
Municipios mayores de 100.001	5	1	1	
<i>Total</i>	5	7	5	2

Tabla n.º 162: Implantación de actividades de formación del personal de servicios sociales.
Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Implantación de actividades de formación del personal de servicios sociales. Color político				
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>
PP	2	5	2	2
PSOE			2	
PSOE-IU	3	2	1	
<i>Total</i>	5	7	5	2

Tabla n.º 163: Implantación de actividades de formación del personal de servicios sociales.
Color político.
Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

El uso de artículos de prensa para hacer difusión de los servicios sociales es también una técnica utilizada de forma desigual, ya que mientras ocho municipios declaran utilizarla en muchas ocasiones, diez municipios en cambio afirman utilizarla algunas veces, pocas veces o incluso nunca.

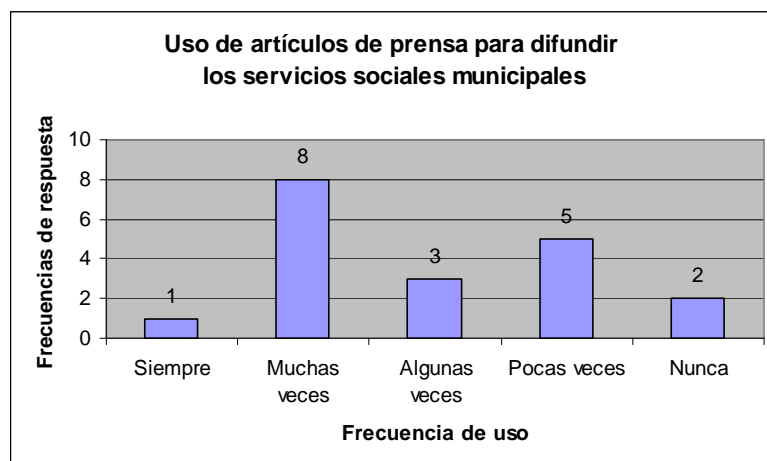


Gráfico n.º 157: Uso de artículos de prensa para difundir los servicios sociales municipales.
Fuente: Elaboración propia.

El empleo de artículos de prensa está presente de forma más habitual en los municipios pequeños y medianos de la investigación, y tiene lugar especialmente en las publicaciones de ámbito local.

Uso de artículos de prensa para difundir servicios sociales municipales. Tamaño del municipio					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000		3	1		1
Municipios de 50.001 a 100.000	1	3		2	
Municipios mayores de 100.001		2	2	3	1
<i>Total</i>	<i>1</i>	<i>8</i>	<i>3</i>	<i>5</i>	<i>2</i>

Tabla n.º 164: Uso de artículos de prensa para difundir servicios sociales municipales.
Tamaño de municipios.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Uso de artículos de prensa para difundir servicios sociales municipales. Color político					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
PP	1	5	1	3	1
PSOE		1			1
PSOE-IU		2	2	2	
<i>Total</i>	<i>1</i>	<i>8</i>	<i>3</i>	<i>5</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 165: Uso de artículos de prensa para difundir servicios sociales municipales.
Color político.
Fuente: Elaboración propia.

La aplicación de *instrumentos y técnicas de mejora de los procesos de interacción con el ciudadano* está cada vez más implantada, si bien no lo es de forma sistemática más que en dos de los municipios participantes.

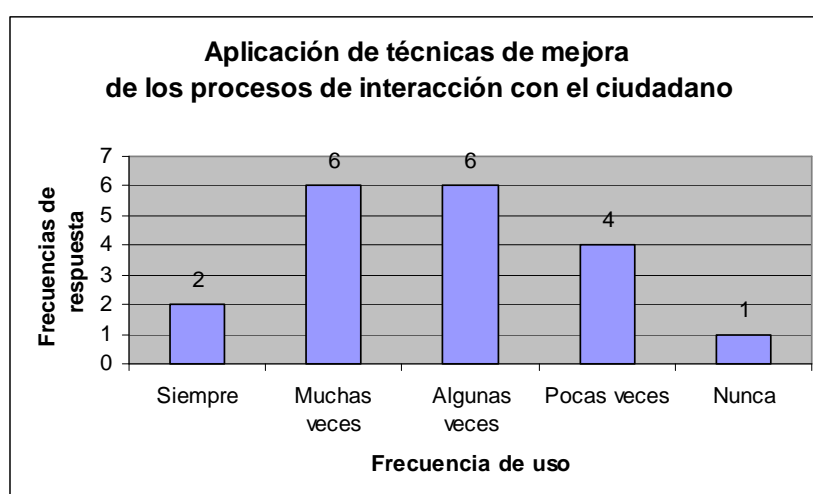


Gráfico n.º 158: Aplicación de técnicas de mejora de los procesos de interacción con el ciudadano.
Fuente: Elaboración propia.

El tamaño del municipio no parece ser un elemento influyente en cuanto a la aplicación de estas técnicas. Sin embargo la aplicación de estas mejoras está más presente en los municipios regidos por el Partido Popular.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Aplicación de técnicas de mejora de los procesos de interacción con el ciudadano. Tamaño del municipio					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
Municipios de 20.001 a 50.000		2	1	2	
Municipios de 50.001 a 100.000		3	1	2	
Municipios mayores de 100.001	2	1	4		1
<i>Total</i>	<i>2</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>4</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 166: Aplicación de técnicas de mejora de los procesos de interacción con el ciudadano.
Tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

Aplicación de técnicas de mejora de los procesos de interacción con el ciudadano. Color político					
	<i>Siempre</i>	<i>Muchas veces</i>	<i>Algunas veces</i>	<i>Pocas veces</i>	<i>Nunca</i>
PP	1	5	2	3	
PSOE	1		1		
PSOE-IU		1	3	1	1
<i>Total</i>	<i>2</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>4</i>	<i>1</i>

Tabla n.º 167: Aplicación de técnicas de mejora de los procesos de interacción con el ciudadano.
Color político.
Fuente: Elaboración propia.

4.4.3.20. La comunicación interna en los servicios sociales municipales

Por último, en la investigación se ha abordado la cuestión de la comunicación interna en su relación con la difusión de los servicios sociales. Identificamos la comunicación interna en la relación entre los equipos de servicio y los directivos, entre los propios equipos de servicio entre sí, al igual que en la relación comunicativa entre el nivel técnico y el nivel político, relaciones todas ellas presentes en un departamento municipal de servicios sociales.

En primer lugar se ha interrogado a los responsables acerca de la existencia de políticas o metodologías de comunicación interna establecidas de manera racional e intencionada en las áreas y departamentos de servicios sociales. El resultado lo muestra el gráfico siguiente: hay una mayoría de ayuntamientos (trece de los veinte participantes) que afirman disponer de estas políticas. Siete de los municipios afirman por el contrario no disponer de ellas.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

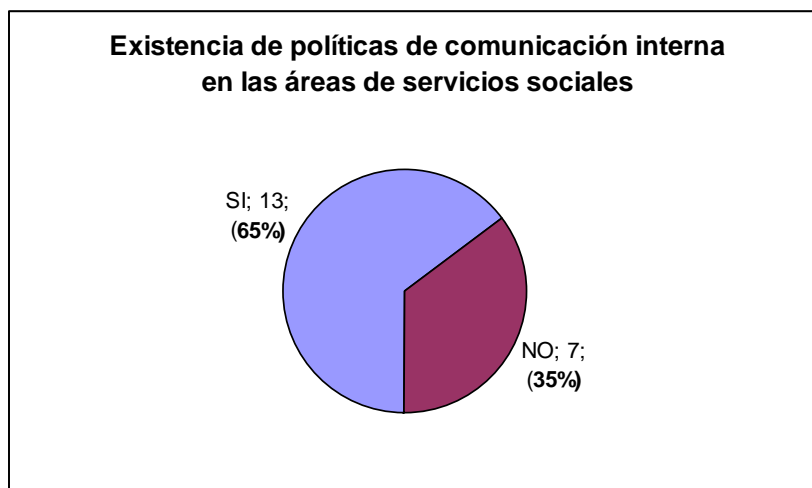


Gráfico n.º 159: Existencia de políticas de comunicación interna en las áreas de servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

Observando los datos según el tamaño, vemos que estas políticas tienen más respuestas afirmativas en los municipios medianos y grandes del estudio.

Existencia de políticas de comunicación interna en las áreas de servicios sociales. Según tamaño del municipio		
	SÍ	NO
Municipios de 20.001 a 50.000	3	3
Municipios de 50.001 a 100.000	4	2
Municipios mayores de 100.001	6	2
Total	13	7

Tabla n.º 168: Existencia de políticas de comunicación interna en las áreas de servicios sociales.
Según tamaño del municipio.
Fuente: Elaboración propia.

En relación con el nivel político, no existen diferencias significativas entre los municipios participantes en la investigación con respecto a la existencia de políticas de comunicación interna.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Existencia de políticas de comunicación interna en las áreas de servicios sociales. Según color político

	<i>SÍ</i>	<i>NO</i>
PP	8	4
PSOE	2	
PSOE-IU	3	3
<i>Total</i>	<i>13</i>	<i>7</i>

Tabla n.º 169: Existencia de políticas de comunicación interna en las áreas de servicios sociales. Según color político.
Fuente: Elaboración propia.

Las herramientas de comunicación más utilizadas, y la frecuencia en que han sido nombradas, aparecen en la siguiente tabla:

Herramientas de comunicación interna utilizadas en los servicios sociales municipales. Tabla de porcentajes

<i>Tablón de anuncios</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	4,000	20,000	21,053	21,053
Muchas veces	6,000	30,000	31,579	52,632
Algunas veces	5,000	25,000	26,316	78,947
Pocas veces	1,000	5,000	5,263	84,211
Nunca	3,000	15,000	15,789	100,000
<i>E-mail/mensajería electrónica</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	14,000	70,000	73,684	73,684
Muchas veces	4,000	20,000	21,053	94,737
Nunca	1,000	5,000	5,263	100,000
<i>Buzón de sugerencias</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	2,000	10,000		
Muchas veces	5,000	25,000	27,778	27,778
Algunas veces	1,000	5,000	5,556	33,333
Pocas veces	3,000	15,000	16,667	50,000
Nunca	3,000	15,000	16,667	66,667

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

<i>Reuniones periódicas</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	15,000	75,000	78,947	78,947
Muchas veces	3,000	15,000	15,789	94,737
Nunca	1,000	5,000	5,263	100,000
<i>Foros on line</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	1,000	5,000	5,263	5,263
Muchas veces	1,000	5,000	5,263	10,526
Algunas veces	2,000	10,000	10,526	21,053
Pocas veces	2,000	10,000	10,526	31,579
Nunca	13,000	65,000	68,421	100,000
<i>Entrevistas individuales</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Siempre	7,000	35,000	38,889	38,889
Muchas veces	8,000	40,000	44,444	83,333
Algunas veces	3,000	15,000	16,667	100,000
<i>Mecanismos de acogida o inserción</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Siempre	2,000	10,000		
Muchas veces	6,000	30,000	33,333	33,333
Algunas veces	2,000	10,000	11,111	44,444
Pocas veces	1,000	5,000	5,556	50,000
Nunca	5,000	25,000	27,778	77,778
<i>Boletín o periódico interno</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Siempre	2,000	10,000	11,111	11,111
Muchas veces	3,000	15,000	16,667	27,778
Algunas veces	1,000	5,000	5,556	33,333
Pocas veces	1,000	5,000	5,556	38,889
Nunca	11,000	55,000	61,111	100,000

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

<i>Cartas al personal</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Muchas veces	1,000	5,000	5,556	5,556
Algunas veces	5,000	25,000	27,778	33,333
Pocas veces	7,000	35,000	38,889	72,222
Nunca	5,000	25,000	27,778	100,000
<i>Actividades de ocio</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	3,000	15,000	15,789	15,789
Muchas veces	5,000	25,000	26,316	42,105
Algunas veces	7,000	35,000	36,842	78,947
Pocas veces	3,000	15,000	15,789	94,737
Nunca	1,000	5,000	5,263	100,000
<i>Actas/notas informativas</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	1,000	5,000		
Siempre	6,000	30,000	31,579	31,579
Muchas veces	7,000	35,000	36,842	68,421
Algunas veces	6,000	30,000	31,579	100,000
<i>Reclamaciones a la dirección</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Siempre	4,000	20,000	22,222	22,222
Muchas veces	3,000	15,000	16,667	38,889
Algunas veces	6,000	30,000	33,333	72,222
Pocas veces	5,000	25,000	27,778	100,000
<i>Seminarios charlas de información</i>				
	Frecuencia (N)	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FALTANTE	2,000	10,000		
Siempre	5,000	25,000	27,778	27,778
Muchas veces	8,000	40,000	44,444	72,222
Algunas veces	2,000	10,000	11,111	83,333
Pocas veces	2,000	10,000	11,111	94,444

Tabla n.º 170: Herramientas de comunicación interna utilizadas en los servicios sociales municipales.

Tabla de porcentajes.

Fuente: Elaboración propia.

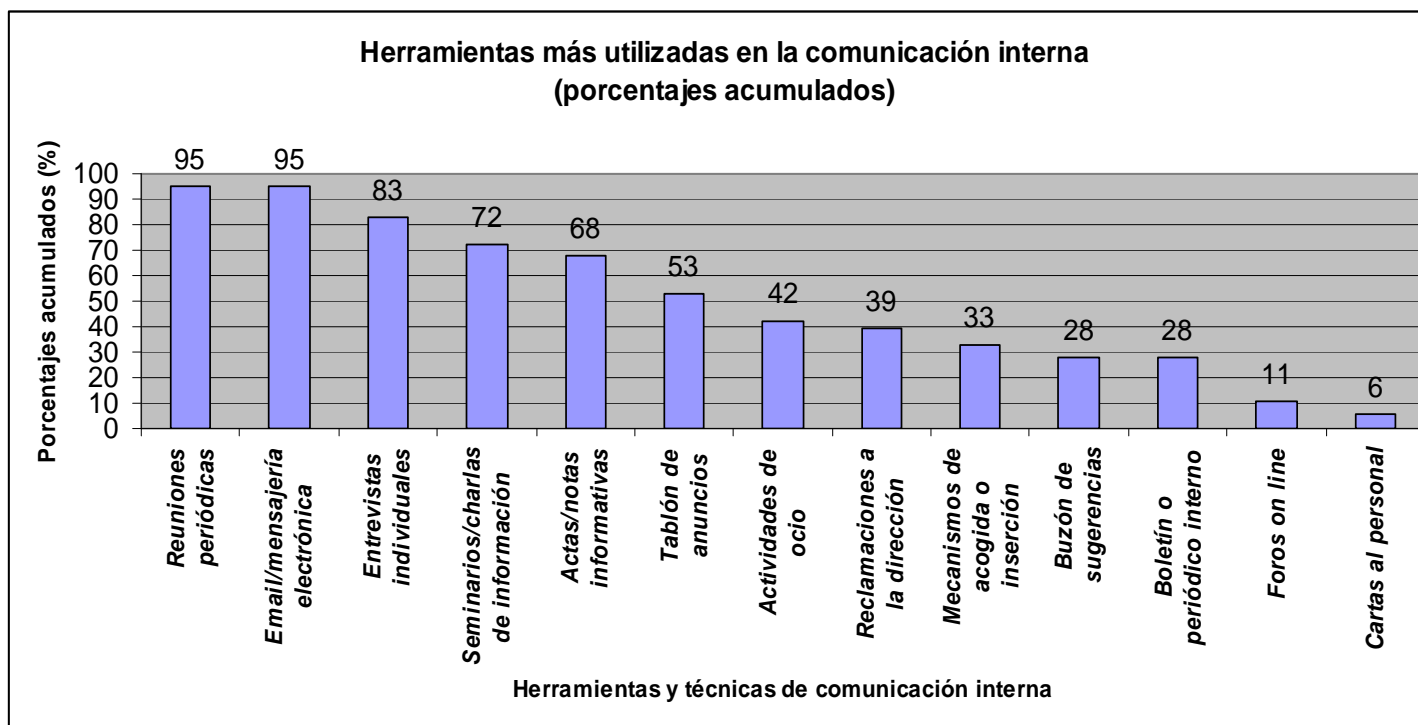


Gráfico n.º 160: Herramientas más utilizadas en la comunicación interna (porcentajes acumulados).

Fuente: Elaboración propia.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Conforme al porcentaje acumulado de respuestas en las que los responsables han cifrado la frecuencia de uso de las diversas herramientas como *Siempre* o *Muchas veces*, hemos elaborado el cuadro de la página anterior (gráfico n.º 156) en el que podemos observar el porcentaje de uso de las herramientas de comunicación interna que más se utilizan en los municipios participantes.

Como observamos en dicho gráfico, las *reuniones periódicas* de los equipos y el *uso del e-mail* son las herramientas que más se utilizan hoy en día en la comunicación interna de los departamentos de servicios sociales. Le siguen las *entrevistas individuales* con los trabajadores y entre técnicos y responsables, los *seminarios* y las *charlas informativas* y las *notas y actas* de igual naturaleza.

Otras herramientas que se emplean en menor medida son los *tablones de anuncios*, los *mecanismos establecidos de acogida e inserción* de nuevos trabajadores, las *actividades de ocio y tiempo libre*, los *buzones de sugerencias* y los *foros on line*. En último lugar tenemos los *boletines o periódicos internos* y las *cartas al personal*.

La práctica totalidad de los responsables afirma tener establecidos espacios para coordinar la comunicación interna entre los trabajadores:



Gráfico n.º 161: Existencia de espacios para coordinar la comunicación interna entre los trabajadores.
Fuente: Elaboración propia.

Un elemento que surgió en el grupo de discusión como uno de los aspectos más útiles de la comunicación interna de los servicios sociales, la existencia de trabajadores dedicados a aglutinar y gestionar la información externa dentro de los departamentos, está presente en once de los diecinueve municipios.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

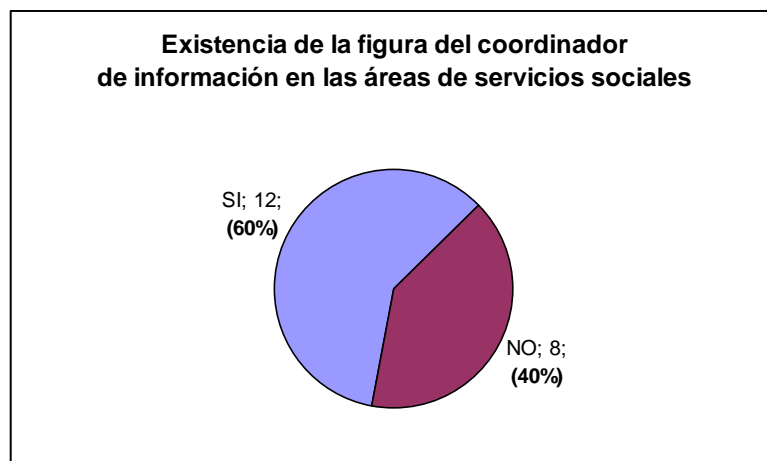


Gráfico n.º 162: Existencia de la figura del coordinador de información en las áreas de servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

Por último, se preguntaba sobre la existencia de pautas internas establecidas para la relación con el ciudadano. La mitad de los municipios respondieron afirmativamente frente a la otra mitad que afirmaban no disponer de estas pautas.

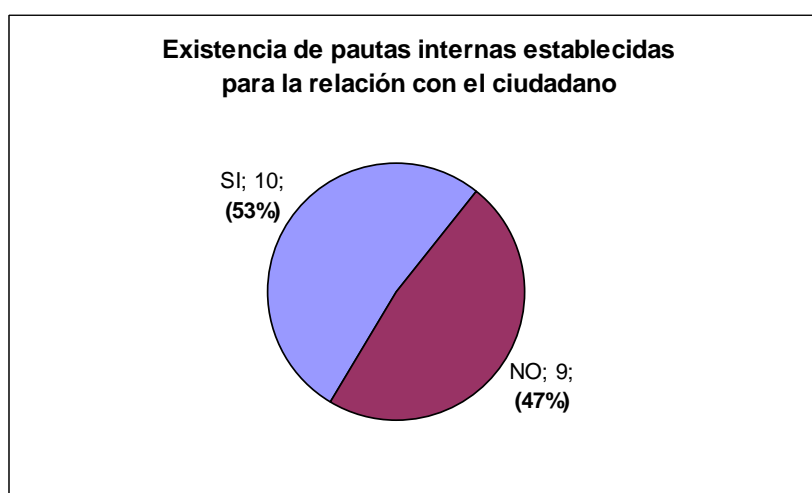


Gráfico n.º 163: Existencia de pautas internas establecidas en relación con el ciudadano.
Fuente: Elaboración propia.

Como conclusión, el análisis de los datos muestra cómo la comunicación interna es uno de los aspectos a los que los responsables conceden más importancia en los procesos de comunicación de los municipios. En la mayoría de los municipios hay además espacios para coordinar la comunicación entre los trabajadores y personas encargadas de buscar y gestionar la información del exterior.

4.4.4. Interpretación de los datos del cuestionario

La suma de los ciudadanos empadronados a los que dan servicio los municipios que han participado en la investigación asciende a 5.066.553 habitantes, frente a los 6.445.499 habitantes del conjunto de la Comunidad de Madrid³⁸, lo que supone un 79 % del total de habitantes empadronados en la región madrileña.

Los municipios participantes en la encuesta, todos mayores de 20.000 habitantes, forman parte de poblaciones semiurbanas (municipios entre 20.001 y 50.000 habitantes) y urbana (a partir de 50.001 habitantes).

Pese a que el reducido tamaño de la muestra (20 municipios) impide poder hacer ningún tipo de generalización de los resultados obtenidos, el valor de la información analizada radica en el hecho de haber obtenido una información perfectamente contextualizada, con un alto grado de profundidad, que ha permitido además sustantivar nociones confusas referidas a los servicios sociales, así como permitir describir el modelo de difusión actual de los servicios a partir de la inferencia. Como afirma Borsotti (2007:146-148): "la inferencia inductiva permite llegar a conclusiones más o menos probables porque no pueden agotarse todos los casos particulares (...). Por ello, todas las conclusiones que se obtienen de razonamientos inductivos son siempre provisionarias".

4.4.4.1. Denominación de las áreas

La denominación de las áreas, concejalías o departamentos municipales encargados de la prestación de los servicios sociales de atención primaria es diferente en todos los municipios. Pese a que la expresión *Servicios Sociales* aparece en trece de los veinte municipios de la muestra, en el conjunto de la muestra aparecen muy diversas formas de denominar a las áreas encargadas de la prestación de estos servicios. Cuando no se utiliza la expresión *Servicios Sociales*, se sustituye por las expresiones *Bienestar Social* o *Asuntos Sociales*. En diversos municipios estas denominaciones aparecen unidas a otras que expresan diversos aspectos que han sido y son objeto de atención de los propios servicios sociales: *Familia* (exclusivamente en los municipios gobernados por el Partido Popular), *Mayores*, *Inmigración*, *Igualdad*, *Integración Social*, *Mujer y Juventud*.

4.4.4.2. Objetivos prioritarios de la difusión de los servicios sociales

Los objetivos que han sido señalados como prioritarios en la difusión de los servicios sociales en los municipios han sido los de difundir la existencia de los servicios, prevenir el riesgo social en el municipio, fomentar su uso, y dar a conocer la labor del

³⁸ Datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) 2010.

ayuntamiento. Estos objetivos han sido señalados en detrimento de otros como visibilizar los servicios, sensibilizar, interactuar con la ciudadanía, fomentar la participación ciudadana en los servicios sociales o mostrar los beneficios sociales de estos servicios.

4.4.4.3. Enfoque y destinatarios de la difusión

Los resultados del cuestionario muestran un equilibrio entre los municipios que dirigen sus acciones comunicativas hacia el conjunto de su ciudadanía y los que la dirigen a sectores específicos de ciudadanos (solamente tres municipios afirman hacer uso de una combinación de enfoques), si bien se identifica una ligera tendencia a enfocar cada vez más la difusión hacia sectores concretos frente a lo que es un enfoque universalista dirigido a toda la ciudadanía. Estos resultados se apoyan además en las opiniones expresadas por los responsables, en las que sostienen que las necesidades presupuestarias les inclinan a llevar a cabo este tipo de enfoque para rentabilizar los esfuerzos comunicativos y poder atender las necesidades sociales de sus municipios forma más eficaz en función de sus recursos.

Esta cuestión incluía una pregunta abierta sobre el por qué de la elección de cada enfoque. Hemos recogido los argumentos que defienden una y otra opción y los motivos que los responsables esgrimen para que esto sea así.

Así, los responsables de los municipios en los que se lleva a cabo una comunicación desde un enfoque universalista emplean los siguientes argumentos:

- “Tiene vocación universalista. Los servicios están dirigidos para todo el municipio, a excepción de los de mayores y de los de menores. Todo en la línea de la prevención.”
- “Vocación universalista porque va dirigida a toda la población.”
- “Vocación universalista, hay que garantizar el acceso al bienestar social a todo el mundo. Pero eso es una cosa y otra la realidad. Con la crisis, volvemos a la población de siempre.”
- “Es universalista y con ello se intenta desmontar la creencia, aún existente, de que los servicios sociales son únicamente para los sectores sociales más desfavorecidos.”
- “La comunicación es universalista, pero las prestaciones no lo son, por tanto las convocatorias se circunscriben a determinados colectivos.”
- “Es universalista, las actividades comunitarias planificadas por la mancomunidad son muchas y van dirigidas a toda la población. No obstante, también se hacen grupos de intervención específica.” “La difusión es *a priori*

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

universal, pero luego se va dirigiendo a grupos concretos que son la población diana. Hay que rentabilizar los servicios.”

- “Sin duda, vocación universalista porque los servicios sociales los dirigimos a toda la ciudadanía.”
- “Universalista, ya que se dirige al conjunto de la población.”

Por su parte, los responsables de municipios que emplean una comunicación por sectores sostienen este tipo de actuación según los siguientes argumentos:

- “Sufrimos un exceso de demanda y no tenemos los recursos adecuados. Hemos tenido que retirar folletos que ya teníamos hechos por estar fatal de dinero y no querer generar falsas expectativas.”
- “Suele ser específica a los sectores aunque sabemos y así lo consideramos, que debe ser universalista ya que toda nuestra atención se dirige a toda la población.
Creo que es más fácil o más operativo cuando lo hacemos por sectores. Pienso que así sólo informamos de forma más concreta y limitada y se hace más fácil hacerlo aunque no sea lo mejor para los Servicios Sociales en general. Pero esa dinámica es difícil de romper porque supondría revisar y hacer toda una información general que no tenemos preparada ni está al día. No es un tema, el de la comunicación, en el que nuestros servicios sociales hayan avanzado como en otros aspectos sí que se ha hecho. Es un tema de mucho interés pero parece que siempre hemos dejado de lado para que otros nos lo solucionen e incluso a veces por temores a crear expectativas, etc. Sería para analizar más de lo que estoy transmitiendo, pero siempre ha existido una especie de contradicción entre lo bueno de informar y el miedo a no poder cubrir expectativas creadas desde la información.”
- “Se dirige a un sector concreto, porque la población receptora de servicios sociales sigue siendo estereotipada y llena de clichés por el resto de ciudadanos.”
- “A un sector concreto. Políticamente, los políticos no viven el hecho de que los servicios sociales sea algo positivo para comunicar a los ciudadanos (algo que de réditos electorales). Llega más la comunicación cuando la envías a un sector concreto. Creo que nos conocen más por los hechos que por nuestra propaganda (a veces los catalanes y los vascos venden muy bien los mismo que hacemos nosotros). Vender servicios sociales debe ser vender realidad, no más. Los políticos son los que venden más humo que realidad. Vender servicios sociales sobre todo con mayores, es muy fácil ¡pero se deben adaptar a la realidad!”

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

- “Siempre es parcial, por servicios concretos en su objetivo y en su población.”
- “Se suele dirigir fundamentalmente a un sector concreto de la población que es preceptora o posible preceptora de los programas y servicios. Porque la propia naturaleza de los programas y servicios van destinados a un sector de la población con unas problemáticas específicas si bien entendemos que los servicios sociales tiene una vocación universalista, se deberían conocer por toda la población. A veces, el miedo que manifiestan el personal técnico municipal es el exceso de demanda que pueda colapsar el funcionamiento normal de los servicios sociales teniendo en cuenta la limitación de los recursos humanos y económicos uno de los motivos principales que impiden que la comunicación tenga una mayor vocación universalista. Por otro lado, la escasez de recursos destinados a difusión y publicidad en esta área provoca que la mayoría de las ocasiones se dirija al sector concreto.”
- “Ha sido universalista. En la actualidad va dirigida prioritariamente a personas mayores y/o dependientes. La financiación de otras Administraciones condiciona las actuaciones presupuestarias municipales.”

En último lugar, desde tres municipios se ha afirmado emplearse una combinación de enfoques. Estos han sido sus argumentos:

- “Las comunicaciones de servicios concretos (ej.: Teleasistencia, Programa "Al salir de clase"...) se dirigen a una población diana específica; cuando la comunicación se refiere al acceso a los centros de servicios sociales, o a la sensibilización, está dirigida a la población en general, con un criterio universalista.”
- “Se realizan ambas actuaciones. En temas específicos como la inclusión comunitaria de grupos de exclusión social, o como segmentos del IVIMA y de la Cañada Real de Rivas, nos dirigimos a sectores concretos del municipio. En el resto de aspectos es de tipo universalista.”
- “Compatibilizamos las dos en buena medida. Si son servicios específicos para cierta población centramos más la “diana” en ese colectivo; no obstante intentamos difundirlos para conocimiento de la población en general. No obstante organizamos actividades anuales, como la semana comunitaria, que toca muchos temas y está dirigida a la población en general.”

Como podemos observar en los diferentes argumentos sostenidos por los responsables, la propia naturaleza de los servicios (no universalista), el miedo a un exceso de demanda, la falta de recursos (especialmente económicos), pero también la

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

eficacia de la comunicación, serían los argumentos que inclinarían la balanza a favor de una comunicación *enfocada por sectores*.

Por el contrario, el argumento que defiende la tesis contraria, el *enfoque universalista* de la comunicación, se apoya básicamente en el carácter universal de los servicios sociales.

Por último, los escasos municipios que combinan *ambos enfoques* hablan de distinguir entre lo que tiene que ser la comunicación de corte universal (más enfocada a la sensibilización o a la promoción de los centros y equipamientos) y aquella dirigida a sectores concretos (consecuencia de la elaboración de servicios concretos dirigidos a población concreta).

Existe también un equilibrio entre los responsables que consideran que sus acciones comunicativas tienen mucho o bastante alcance entre los destinatarios y los que opinan que tienen poco alcance (lo que, de cualquier forma, es un número elevado de municipios).

Los datos además muestran que ni el tamaño ni la orientación política son elementos que determinen ni el enfoque adoptado por cada municipio ni la consideración respecto al alcance de las acciones de comunicación entre los ciudadanos, lo que apoya el argumento de que cada municipio elabora y difunde sus servicios según sus propios criterios.

4.4.4.4. Valor concedido a la difusión de los servicios en la estrategia de prestación de los servicios sociales

La difusión de los servicios es un valor estimado de forma mayoritaria como importante, si bien siete de los responsables consideran que desde sus municipios no se le concede la importancia necesaria. Solamente tres responsables consideran que se le conceda mucha importancia. Esto es así además, independientemente del color político o del tamaño de los municipios encuestados.

4.4.4.5. Influencia del Plan de Comunicación Global del Ayuntamiento en la estrategia de comunicación de los servicios sociales

Partiendo de la idea de que cuando se configura el sistema, eran las áreas de servicios sociales las que llevaban todo el peso de la difusión de sus servicios, observamos que hoy existe una tendencia clara en los ayuntamientos participantes en la investigación hacia la centralización de la difusión de todos los servicios no ya únicamente sociales, sino del conjunto de los servicios municipales, si bien en algunos municipios estas áreas tienen todavía la responsabilidad de esa difusión. El uso de los

manuales de identidad corporativa municipal sí ha pasado a ser mayoritariamente parte de esa difusión.

Los datos muestran que esta influencia de los planes de comunicación municipales tiene una presencia menor a medida que el tamaño de los municipios desciende. Así mismo, hemos podido observar que esta influencia está claramente más presente en los municipios de la encuesta gobernados por el Partido Popular que en el resto.

4.4.4.6. Uso de estrategias de comunicación

Según las respuestas obtenidas, la planificación estratégica de la comunicación en la difusión de los servicios sociales municipales entre los ciudadanos es prácticamente inexistente, ya que solamente se da en dos de los municipios de la investigación. Por lo tanto esto es así independientemente del tamaño y del color político de cada municipio.

No se utilizan estrategias globales de comunicación, pero sí se piensan de forma estratégica determinados aspectos concretos como son los medios, las técnicas a utilizar o los espacios donde hacerlo. En otros aspectos como la determinación de los objetivos de comunicación o la evolución del impacto de las acciones comunicativas, el planteamiento estratégico es prácticamente inexistente.

Así, en las áreas de servicios sociales municipales participantes no se ha implantado la planificación estratégica global de la comunicación, aunque sí suelen plantear estratégicamente, de manera irregular, determinados aspectos que deberían formar parte de esa planificación estratégica.

4.4.4.7. La responsabilidad de la comunicación de los servicios sociales

En cuanto a la ubicación de la responsabilidad de la difusión que se lanza hacia la ciudadanía por parte de los servicios sociales municipales, los datos muestran la influencia cada vez mayor que van teniendo los departamentos de comunicación en relación con los otros agentes que intervienen en el proceso comunicativo (esto ocurre en doce de los veinte municipios) Igualmente se detecta una presencia reseñable del nivel político. Solamente en cinco de los veinte municipios de la investigación siguen siendo las propias áreas o departamentos de servicios sociales quienes más presencia, poder de decisión y responsabilidad tienen en la elaboración de la difusión de sus servicios.

La presencia de los departamentos de comunicación es proporcionalmente mayor según el tamaño de los municipios. Así mismo, los datos muestran que estos departamentos y el nivel político tienen una mayor influencia en los municipios gobernados por el Partido Popular.

La heterogeneidad de las respuestas indica además que, en general, no existe una forma común de ostentar esta responsabilidad, y que los agentes que intervienen en la

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

comunicación (equipos de servicio, equipos de los centros, de dirección de los departamentos de servicios sociales, los departamentos de comunicación y la dirección política de los ayuntamientos) lo hacen desde diversas combinaciones, siendo la combinación entre el nivel político y las áreas de servicios sociales la que se repite en mayor número de ocasiones en la muestra.

En definitiva, las respuestas de los responsables indican que, pese a que todavía existe un importante nivel de responsabilidad por parte de los departamentos de servicios sociales, existe una creciente participación de otros estamentos de la organización municipal como son los departamentos de comunicación o el propio nivel político.

4.4.4.8. Contenidos de la difusión

Los mensajes que más presencia tienen en la difusión de los servicios sociales de los municipios de la encuesta tienen que ver mayoritariamente con la forma de acceder a los servicios, la utilidad y la razón de ser de los mismos, y también con la difusión de los equipamientos sociales (especialmente los Centros de Día y las Residencias de Mayores)

Contenidos como la sensibilización ciudadana o la posibilidad de participación ciudadana en los servicios tienen una mucha menor presencia.

Así mismo, los responsables consideran de forma mayoritaria que los contenidos de la difusión que están realizando sí se adecuan tanto a sus propias estrategias de prestación como a la realidad de los servicios que están proporcionando. Igualmente, hay un acuerdo mayoritario en cuanto a la adecuación de esos contenidos con respecto a los públicos a quienes se dirigen.

4.4.4.9. Servicios sociales más difundidos

En los resultados obtenidos hemos podido confirmar un hecho expresado en el grupo de discusión: unos servicios determinados, dirigidos a colectivos específicos, se difunden más y más frecuentemente que otros. Así, entre los servicios que más se difunden en la actualidad desde los municipios participantes, encontramos en primer lugar aquellos dirigidos a *Mayores*, a los que sigue la difusión de los *equipamientos de servicios sociales* y los servicios relacionados con la *Ley de Dependencia*.

Tras estos servicios aparece la difusión de los servicios relacionados con la *Inmigración* y los que se llevan a cabo para abordar el *Maltrato Doméstico*, si bien muchos de estos servicios han sido asumidos en los municipios por departamentos concretos o especializados en estas problemáticas (como por ejemplo ocurre con los servicios juveniles en las áreas de *Juventud*, las áreas de *Mujer* o los departamentos de *Inmigración*, etc.).

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Una menor difusión sistemática parecen tener los servicios dirigidos a *Personas con Discapacidad*, los servicios destinados a *Familia y Menores* y los servicios de *Juventud*.

Por último, los servicios para hacer frente a problemas de *alcoholismo o drogodependencias*, los servicios de *Emergencia Social* y los de *Reinserción Social* han sido relegados a las últimas posiciones en cuanto a su difusión (aunque esto no es incompatible con su visibilidad, como demuestra por ejemplo la alta visibilidad de que goza, por ejemplo, el Samur Social del Ayuntamiento de Madrid).

La difusión para promover los servicios de *participación social* y los de *autopromoción de los propios servicios sociales* es bastante menor.

4.4.4.10. Visibilidad de los servicios sociales en los municipios

En cuanto a la visibilidad de estos servicios entra la ciudadanía de los municipios, los responsables consideran de forma mayoritaria que ésta es baja o muy baja. Esta percepción negativa está más acentuada en los municipios más grandes y en los más pequeños, mientras que en los municipios de tamaño mediano (los municipios de entre 50.000 y 100.000 habitantes) la percepción reflejada es más positiva. Esto sucede independientemente del color político de los ayuntamientos.

4.4.4.11. Técnicas de comunicación empleadas desde los servicios sociales municipales

Las técnicas más utilizadas en la actualidad para difundir los servicios sociales municipales se caracterizan por ser de un tipo de comunicación más personal y directo que masivo, según se desprende de los datos del cuestionario. Entre ellas encontramos las entrevistas profesionales entre técnicos y usuarios, el uso del *e-mail* y del teléfono y los espacios de encuentro entre instituciones y entre profesionales. Solamente el uso más o menos frecuente de material impreso (cartelería, folletos), fruto de campañas esporádicas, rompe esta tendencia. Hemos podido comprobar cómo la denominada comunicación *boca a boca* tiene una extraordinaria importancia en la difusión de los servicios sociales.

El uso de técnicas dirigidas al público en general están presentes en un grado menor y lo constituyen herramientas como los sitios web municipales a través de las páginas de servicios sociales. También se mencionan los espacios de encuentro con el ciudadano (charlas informativas, reuniones, presencia en ferias, etc.). La señalética urbana relacionada con los servicios sociales aparece en proporción al tamaño de los municipios. Los medios de comunicación locales y las publicaciones propias o municipales también son empleadas para difundir los servicios pero en un grado menor.

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

No hay tampoco un uso frecuente de actividades específicas de promoción de estos servicios.

Hay además una serie de técnicas y emplazamientos susceptibles de ser utilizadas por los servicios sociales municipales que tienen un grado de uso notoriamente bajo entre los municipios encuestados: campañas continuadas de publicidad de los servicios, campañas de sensibilización ciudadana, el uso de emplazamientos externos a los equipamientos sociales (como anuncios o vallas publicitarias) o los medios de comunicación regionales.

Entendemos que la primacía de técnicas de alcance reducido guarda una estrecha relación con la necesidad de dirigirse a públicos más concretos (usuarios, profesionales o instituciones) que a la ciudadanía en general y, además, con la falta de recursos que acusan los servicios sociales, que limita su acceso y por tanto su difusión. Además, los responsables afirman de forma mayoritaria cumplir satisfactoriamente con los objetivos que se marcan a la hora de realizar esa difusión, un dato que podemos interpretar como una adecuación entre las posibilidades reales de comunicación que tienen estos servicios (refiriéndonos aquí tanto a los recursos comunicativos disponibles por parte de las áreas de servicios sociales como a la propia vocación derivada de las circunstancias de prestación de los mismos) y a la selección y uso de unas técnicas de comunicación frente a otras.

Pese a que la mayoría de los entrevistados está de acuerdo con que las técnicas de comunicación que están utilizando son las más eficaces, el porcentaje de los responsables que considera que esto no es así es ciertamente elevado (siete municipios, lo que representa más de un tercio de la muestra)

En cuanto a los emplazamientos utilizados para difundir los servicios, los resultados muestran que esa difusión tiene lugar de manera casi exclusiva en los equipamientos de servicios sociales y en las oficinas municipales. Hay otros lugares secundarios en los que se emplazan carteles, folletos u otro tipo de herramientas, aunque en un grado menor: centros de salud, asociaciones y Ong's de los municipios y sitios web de los ayuntamientos. Por último, con una frecuencia bastante menor, se utilizan otros emplazamientos como carteles y vallas, centros educativos y oficinas de empleo.

Estos resultados revelan algo que ya argumentaban algunos expertos, y es que los mensajes elaborados por los Servicios Sociales para comunicarse con la ciudadanía no suelen traspasar las paredes de los edificios municipales, y cuando lo hacen, suele hacerse en lugares donde confluyen otros servicios públicos, como los centros sanitarios. Los sitios web municipales tienen un uso relativamente escaso (más de la mitad de los responsables afirman no utilizarlos de forma cotidiana) con respecto a su capacidad de llegar a un público más amplio y heterogéneo.

4.4.4.12. *Uso del marketing en los servicios sociales municipales*

Los datos obtenidos en el cuestionario indican que el *marketing* de servicios públicos no está implantado en los servicios sociales municipales como elemento estratégico. Sí que se emplean algunas técnicas que forman parte de este tipo de *marketing* y que son utilizadas por las áreas de servicios sociales en la difusión de estos servicios, pero no son entendidas por los responsables como herramientas de *marketing*, sino que las circunscriben a otros aspectos de la comunicación, tales como la comunicación interna, la comunicación externa o el propio control de calidad de los servicios.

Sin embargo, los responsables de los servicios sociales encuestados consideran de forma mayoritaria (y hay en esta consideración un amplio consenso en todos los municipios, en todos los niveles) que el *marketing* de servicios públicos debería formar parte de la estrategia de prestación de los servicios sociales de sus municipios. Lo que significa que en el estamento o nivel de los responsables o coordinadores no hemos encontrado ese rechazo hacia el *marketing* que apareció en el grupo de discusión (nivel técnico).

Los resultados nos ayudan a conocer algunas técnicas vinculadas al *marketing* que no se están utilizando por los servicios sociales, como la *promoción en congresos*, las actividades de *patrocinio y mecenazgo*, las *publicaciones propias*, actividades de *marketing social* (acciones de sensibilización en la zona), *publicidad de marketing en medios de comunicación* o *acciones de presentación de nuevos servicios*.

En más de la mitad de los municipios de la muestra se utilizan determinadas técnicas y acciones para recoger la opinión de los usuarios de los servicios sociales (encuestas, evaluaciones de servicios, charlas informativas e incluso entrevistas personales, amén de la importancia que la denominada comunicación *boca a boca* tiene en esta cuestión). El color político de los municipios parece ser un factor determinante en esta cuestión, siendo los municipios del Partido Popular los que más las ponen en práctica.

4.4.4.13. *La imagen de los servicios sociales en los medios de comunicación*

En las respuestas de los responsables participantes hemos encontrado un equilibrio entre quienes consideran que los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) no reflejan de forma adecuada la realidad de los servicios sociales y los que por contra, opinan que sí lo hacen. El matiz lo encontramos en el hecho de que el descontento es mayor según aumenta el tamaño de los municipios.

De cualquier forma, este equilibrio no viene sino a resaltar cómo persiste de forma significativa (la comparten más de la mitad de los responsables) la opinión de que los medios de comunicación no están mostrando con exactitud la realidad de los servicios

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

sociales y sus aportaciones a la sociedad. Una opinión que se ha reflejado también en las entrevistas y en el grupo de discusión.

4.4.4.14. *Evaluación de la comunicación de los servicios sociales*

Más de la mitad de los municipios de la muestra afirman no llevar a cabo ningún tipo de evaluación de los efectos o la eficacia de la difusión de los servicios, por lo que podemos considerar que la evaluación de la comunicación no forma aún parte de la cotidianeidad del proceso de difusión de los servicios sociales. En los pocos municipios que sí llevan a cabo estas evaluaciones se han apuntado algunos de los métodos que utilizan para hacerlo: cuestionarios cerrados, encuestas no formales, informes técnicos o reuniones entre técnicos.

Los datos además muestran que son principalmente los municipios que utilizan de forma global estrategias de comunicación quienes se plantean medir el alcance esperado de sus actividades comunicativas y la realización de esas evaluaciones.

4.4.4.15. *La comunicación interna en los servicios sociales municipales*

En el análisis de las entrevistas y en el del grupo de discusión veíamos cómo los informantes conceden un gran valor a la comunicación interna en las Administraciones públicas de servicios sociales. Los datos del cuestionario muestran que en más de la mitad de los municipios de la muestra existen políticas más o menos definidas de comunicación interna (especialmente en los municipios mayores, aunque el conjunto de los datos no muestra que la existencia de estas políticas tenga que ver de forma específica con el color político o el tamaño de los municipios)

Las herramientas de comunicación interna más utilizadas en los departamentos de servicios sociales de la muestra son el correo electrónico y las reuniones internas, seguidas de las entrevistas individuales y las actividades de formación e información interna (seminarios, charlas) Además, en prácticamente todos los municipios participantes existen espacios específicos para coordinar la comunicación interna entre los trabajadores. La existencia de figuras de coordinación y gestión de la información se da en doce de los veinte ayuntamientos.

Hay que recordar aquí que los responsables de servicios sociales no han identificado el conflicto entre el nivel técnico y el político como una problemática que afecte a la difusión de los servicios sociales.

4.4.4.16. Barreras en la difusión de los servicios sociales

En cuanto a las problemáticas que más afectan a la difusión de los servicios sociales municipales entre la ciudadanía, los responsables han señalado en orden de importancia los siguientes:

- 1) *La estigmatización y los prejuicios existentes* sobre los servicios sociales, una problemática que es común en todas las tipologías de municipios.
- 2) *La falta de información o desconocimiento* de la ciudadanía sobre qué son, dónde están y cómo acceder a los servicios.
- 3) *Problemas de índole económica*: Carencia de recursos para destinar a la comunicación (una problemática que aparece reflejada entre los municipios pequeños y medianos de la investigación principalmente)
- 4) *El tratamiento inadecuado e incluso negativo por parte de los medios de comunicación* al hacer referencia a los servicios sociales (esta barrera aparece señalada sobre todo por los municipios más grandes de la muestra)
- 5) *La descoordinación entre entidades públicas* concernidas en la prestación de los servicios sociales públicos (descoordinación que, al igual que en la anterior, está especialmente presente en los municipios de mayor tamaño de la muestra)
- 6) *Trabas burocráticas* propias de la Administración pública y que están muy presentes en la prestación de los servicios sociales públicos.

4.4.4.17. Interpretación política de los datos

En cuanto al trasfondo político de la comunicación de los servicios sociales, podemos afirmar con los datos recogidos en el cuestionario que, en líneas generales, no hay un tipo de comunicación de los servicios sociales propio de una ideología u otra. Los municipios investigados suelen enfrentarse a los mismos problemas y reflejar las mismas dudas y limitaciones en cuanto al cómo comunicarse con la ciudadanía, independientemente de la orientación política de sus respectivos municipios, y reflejando una disparidad de estrategias y de usos tan amplia como es la muestra de municipios participantes. Solamente hay unos pocos aspectos en los que sí se puede poner el foco en alguna ligera pero llamativa diferencia.

Así, en los ayuntamientos regidos por el Partido Popular (PP), once municipios, la intervención del Ayuntamiento y de los departamentos de comunicación en la planificación de la comunicación y en la decisión de los contenidos, es decir, la intervención de carácter político y el uso de expertos en comunicación especializados, está más presente

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

que en el resto de municipios regidos por otros partidos. También en más municipios gobernados por este partido se llevan a cabo de manera más general evaluaciones de la comunicación que se ha dirigido a los ciudadanos.

Por otra parte, en los ayuntamientos regidos por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) —dos municipios— o por la coalición de ambos —seis municipios—, las áreas de servicios sociales gozan de una autonomía mayor a la hora de comunicarse con el ciudadano. Estos municipios tienen una percepción más acusada de recibir un tratamiento más negativo por parte de los medios de comunicación. Por otra parte, sus responsables opinan de forma mayoritaria trabajar con menos trabas burocráticas que los de municipios regidos por el Partido Popular y tener menos conflictos entre el nivel técnico y el nivel político. Sin embargo también nos hemos encontrado en la encuesta con el hecho de que son los que menos utilizan la comunicación para conseguir recabar la participación de la ciudadanía y conocer su opinión.

Otro dato es que tres de los cuatro municipios que afirman utilizar el *marketing* en su estrategia de prestación de servicios sociales se encuentran entre estos municipios. En estos municipios hay, además, una mayor cantidad de responsables que afirman realizar una difusión más universalista de los servicios sociales (aunque no todos están de acuerdo) frente a una difusión por sectores concretos de población.

De cualquier manera, hay que tener en cuenta que, en buena parte de las ocasiones, las personas encargadas de la dirección o coordinación de los servicios sociales que han participado en el cuestionario responden a perfiles puramente técnicos y no políticos, lo que quiere decir que estas opiniones no deben confundirse con las de los diferentes partidos.

4.4.4.18. Interpretación de los datos por tamaño de municipio

En cuanto a las diferencias relativas a tamaño de los municipios, el conjunto de los datos muestran algunas diferencias con respecto a las técnicas de difusión utilizadas, a la percepción que los responsables tienen acerca de la visibilidad de los servicios entre sus ciudadanos y a la forma de organizar la comunicación.

Así, podemos destacar que, a medida que es mayor el tamaño de cada ayuntamiento, mayor influencia tienen los planes globales de comunicación de los ayuntamientos en la difusión de los servicios sociales. También es mayor la presencia de los departamentos de comunicación. Además, estos municipios necesitan hacer un uso mayor de las políticas de comunicación interna. Igualmente, los responsables de estos ayuntamientos mayores han manifestado que la visibilidad de sus servicios entre la ciudadanía es baja (más que en los medianos y pequeños), lo que intentan suplir con una mayor presencia en los medios de comunicación y con el uso de campañas de publicidad o herramientas como las páginas web de los ayuntamientos o la señalética urbana, además de disponer

de una mayor capacidad de destinar recursos económicos a la comunicación. Pese a que las principales barreras de difusión son comunes en todos los tamaños de municipio (desconocimiento y estigmatización de los servicios sociales) se han señalado como barreras de difusión más específicas de estos municipios tanto el tratamiento inadecuado por parte de los medios de comunicación como la descoordinación entre entidades.

Por contra, los datos han mostrado que el tamaño del municipio no influye ni en el enfoque de la comunicación, ni en los destinatarios de la misma, ni en el uso de la planificación estratégica de la comunicación, ni en la implantación del *marketing* de servicios públicos ni en las barreras de difusión específicas de estos servicios.

4.4.5. Conclusiones del análisis del cuestionario

Al referirnos al proceso de análisis del cuestionario hacíamos referencia a la imposibilidad de generalizar los datos obtenidos en nuestra muestra al conjunto de los municipios españoles debido al tamaño reducido de la misma. El objetivo del uso del cuestionario era, decíamos, poder obtener una información con un alto grado de profundización y sustantividad que complementase los datos obtenidos a través del resto de las herramientas de la investigación.

Sin embargo, hay una serie de datos que se observan en el conjunto global del análisis —y que son comunes a las distintas categorías de indicadores del cuestionario— que nos llevan a afirmar que son un reflejo exacto de la forma en la que se están difundiendo los servicios sociales de atención primaria en el conjunto del territorio español. Unos datos muy generales pero muy significativos, que además corroboran algunas de las características de la difusión del sistema público de servicios sociales expresadas en el grupo de discusión y en las entrevistas exploratorias.

La primera característica a la que queremos hacer referencia es la independencia que cada municipio tiene a la hora de difundir los servicios sociales municipales en su propio territorio. Es obvio que una Administración pública cualquiera que produzca unos servicios determinados debe ser la principal (cuando no es la única) responsable de difundirlos y de promocionarlos.

Sin embargo, este hecho produce de manera instantánea una consecuencia directa en lo referido a la difusión del sistema público de servicios sociales ante el conjunto de los ciudadanos: los servicios sociales de atención primaria se difunden y promocionan de manera diferente de un municipio a otro. Esto supone que los ciudadanos no están recibiendo de manera igualitaria o equilibrada o universal la misma información sobre el acceso a este sistema, un sistema que, no obstante, pretende ser universal. Y no lo está recibiendo porque cada equipo municipal está llevando a cabo las actividades de difusión y promoción de esos servicios según sus propias circunstancias particulares (en las que intervienen elementos tan dispares como su realidad presupuestaria,

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

sus objetivos políticos, la realidad social de cada municipio y su problemática social particular, etc.)

En otras palabras, un ciudadano recibe más o menos información por parte de la Administración pública de los servicios sociales de atención primaria (que son los primeros servicios a los que debe acudir cuando necesita de servicios sociales) según su lugar de residencia. Por lo tanto la difusión del sistema no se está realizando de manera universal.

A este hecho puede contribuir además la elección de la orientación o el enfoque de las acciones de difusión de los municipios. En el análisis de los datos del cuestionario hemos observado un equilibrio entre municipios que realizan una difusión de sus servicios sociales con un enfoque universal y otros en cambio lo hacen por sectores y perfiles muy determinados de la población de sus municipios, (lo que supone ser más efectivo en el éxito de la comunicación al ir de forma directa hacia la población diana pero también implica el riesgo de dejar a otros sectores de la ciudadanía sin información sobre los servicios sociales que su propio municipio está llevando a cabo y que muchos ciudadanos pueden llegar a necesitar). Únicamente tres de los municipios han afirmado llevar a cabo una combinación de ambos enfoques en su metodología comunicativa.

Como puede contribuir también a esta difusión no universal la elección de los contenidos que se difunden y las técnicas que se utilizan para ello. Al tener cada municipio la responsabilidad de la difusión de estos servicios en su territorio, desde cada área o departamento de servicios sociales, desde cada ayuntamiento, se difunden unos servicios determinados, con unas técnicas determinadas que pueden diferir y difieren de un municipio a otro.

La independencia que se observa en los ayuntamientos a la hora de comunicar y difundir los servicios sociales de atención primaria es una independencia que podemos denominar externa, es decir, una independencia frente a otras instituciones o instancias administrativas superiores. Internamente en cada municipio se toman las decisiones acerca de lo que se debe o no difundir, los espacios, los tiempos, las técnicas, etc. de manera totalmente diversa: en unos municipios el nivel técnico es el último responsable de la difusión que se ofrece a la ciudadanía, en otros la intervención del poder político es absoluta, en otros muy parcial, en otros hay departamentos de comunicación que gestionan el proceso...en definitiva hay toda una combinación de fórmulas. Y esta combinación tiene también por consecuencia que cada municipio difunda sus servicios "a su manera", con una conjugación diversa de intereses técnicos, políticos, económicos, sociales, comunicacionales (por ejemplo, la planificación estratégica de la comunicación racional y establecida se desvela inexistente en el conjunto de los municipios participantes. Sin embargo, en determinados municipios se observan de forma concienzuda previamente los objetivos de comunicación, las técnicas, los espacios que se van a usar... y en otros no). Intereses por tanto diferentes en cada municipio.

Esto nos lleva a pensar que mientras la estructura organizativa del sistema no se modifique, esta conjugación de intereses (que supone sobre todo una excesiva dependencia del poder político local) tiene que estar dándose en todo el territorio que se rige por la misma legislación, que es el conjunto del territorio nacional. No hay normas comunes para difundir el sistema, no hay estamentos administrativos superiores (autonómicos o estatales) que se estén encargando de la difusión del sistema y esta difusión está, por tanto, recayendo en el conjunto de las Administraciones locales.

Pese a que hemos detallado algunas características que comparten ayuntamientos del mismo color político (denominación de los servicios, enfoques de la difusión, uso de determinadas técnicas), no podemos afirmar que sean significativas ni que, de manera global, exista una política de difusión de los servicios sociales “de partido”. O no al menos que hayamos podido identificar claramente con estos datos.

Por su parte, el tamaño del municipio influye en algunos aspectos importantes: parece ser más fácil difundir los servicios a medida que los municipios van disminuyendo de tamaño y que los municipios mayores, por contra, tienen más posibilidades económicas para poder destinar a la comunicación y más necesidad de hacer uso de técnicas más masivas. Sin embargo la metodología final de difusión de cada municipio va a depender de esa confluencia de intereses que decidirán las personas que lideren en cada momento esas instituciones. Por lo tanto ni el tamaño del municipio ni el color político se muestran determinantes a la hora de llevar a cabo la difusión de los servicios sociales de atención primaria.

En definitiva, estamos hablando de una difusión totalmente heterogénea de los servicios sociales de atención primaria que, dada la estructura del sistema, tiene que estar ocurriendo más allá de los límites espaciales en los que hemos llevado a cabo el cuestionario (la Comunidad de Madrid).

Otra característica que queremos resaltar tiene que ver con las diversas problemáticas con las que se enfrentan los responsables de estos servicios a la hora de difundirlos entre la ciudadanía, y que coinciden plenamente con las que identificamos en el análisis del grupo de discusión y de las entrevistas exploratorias.

La estigmatización existente entre la población hacia los servicios sociales ha sido la problemática a la que los responsables municipales de nuestra investigación le conceden una mayor importancia, seguida del desconocimiento hacia lo que son y lo que hacen los servicios sociales. Estas dos problemáticas acompañan al sistema público de servicios sociales desde su génesis y, por los resultados que hemos obtenido, parecen persistir de forma arraigada entre la población, afectando a la difusión actual de los servicios sociales municipales y por tanto al sistema. Hay que recordar aquí los datos complementarios que hemos utilizado en el marco teórico al hablar del nivel de conocimiento ciudadano que se tiene hacia los servicios sociales y que las investigaciones más recientes situaban alrededor del 50 % de la ciudadanía española, (estando más acentuado el grado de desconocimiento en el ámbito urbano).

4.4. El proceso de análisis del cuestionario

Por otra parte, la imagen distorsionada y estereotipada sobre los servicios sociales que se achaca a los medios de comunicación, señalada de manera reiterada por los expertos en las entrevistas exploratorias y por los técnicos en el grupo de discusión, ha sido afirmada en el cuestionario como otra de las cuestiones principales que dificultan una difusión adecuada de dichos servicios.

Luego hay otro tipo de problemáticas que están más asociadas al funcionamiento interno de la Administración pública: los problemas de índole económica (que afectan especialmente a los servicios sociales frente a otros servicios públicos y que dificultan la posibilidad de dedicar tiempo y recursos a la comunicación), la descoordinación entre entidades prestadoras de servicios públicos (una problemática que se relaciona con la comunicación interorganizativa) y las trabas burocráticas existentes en la dinámica cotidiana de la Administración pública (que “marean” y “desaniman” al ciudadano, como se expresaba en el grupo de discusión).

Es difícil pensar que todas estas problemáticas no estén presentes en otros lugares de la geografía española, ya que la puesta en marcha, la evolución y la organización legislativa y administrativa de los servicios sociales públicos ha sido y es prácticamente similar en el conjunto de las comunidades autónomas, como hemos visto en el marco teórico.

Por lo tanto podríamos hablar de unas problemáticas comunes que afectan a la difusión general del sistema público de servicios sociales y que requerirían de unas soluciones comunes.

En cuanto a las técnicas empleadas para difundir y promocionar el sistema, hemos encontrado en los municipios de la investigación un predominio de las técnicas más directas y más minoritarias: reuniones, espacios informales, entrevistas profesionales. El material impreso, que ha sido el medio más emblemático históricamente para difundir los servicios sociales sigue jugando un papel clave en los municipios madrileños, si bien los responsables afirman gozar de una visibilidad exterior menor a la de otros servicios públicos y menor también de lo que sería deseable. Hay que recordar aquí como alguno de los expertos entrevistados insistía en lo poco que salen al exterior de los equipamientos sociales y municipales los carteles y trípticos que se realizan desde las áreas de servicios sociales.

Los medios de comunicación locales e Internet van adquiriendo una importancia cada vez mayor en la difusión de los servicios sociales municipales, pero aún no son los medios de difusión preferidos por los responsables de estos servicios. Los medios de comunicación regionales y nacionales, que tienen la capacidad de llegar a un número más grande de ciudadanos, prácticamente no se emplean.

El *marketing* de servicios públicos prácticamente no está implantado en los servicios sociales municipales, si bien la mayoría de los responsables lo ven como una herramienta positiva y se utilizan de manera esporádica técnicas que formarían parte de una implantación estratégica de *marketing*, aunque no como tales.

Estas últimas conclusiones, referidas a las técnicas de *marketing* y comunicación, no pueden ser objeto de generalización por nuestra parte, pero lo que muestran es una imagen congelada, a modo de fotografía, de las técnicas que se emplean para difundir los servicios sociales municipales en una de las regiones españolas más modernas y dinámicas: predominio de técnicas de carácter minoritario, poca visibilidad exterior de las acciones de difusión y publicidad, uso muy reducido de los medios de comunicación regionales y nacionales, y una implantación muy escasa del *marketing* en los servicios sociales. Lo que es ciertamente significativo.

Por último, los datos del cuestionario han corroborado la importancia que la comunicación interna tiene en la prestación de los servicios sociales y cómo éste es un aspecto en el que en general se invierte tiempo y recursos en la mayoría de los municipios del trabajo, en la opinión de los responsables.

4.5. Integración e interpretación global del conjunto de los datos

Procedemos ahora a realizar una integración del conjunto de los datos obtenidos desde el trabajo de campo y su relación con el marco teórico para darle sentido como totalidad significativa.

Para llevar a cabo esta integración, procedemos seguidamente a establecer las relaciones entre las dimensiones principales de la investigación: la estructura del sistema público de servicios sociales, el modelo empleado por las Administraciones públicas para difundir este modelo y el nivel de conocimiento actual que tiene la ciudadanía sobre los servicios sociales públicos. Llevaremos a cabo estas relaciones a partir tanto de las conclusiones elaboradas desde los respectivos análisis que hemos efectuado sobre las técnicas de recogida de información utilizadas, como de una interrogación reflexiva entre lo que la literatura expuesta en el estado de la cuestión y la información generada por nuestro propio estudio nos indican.

4.5.1. Relación entre la estructura actual del sistema público de servicios sociales y el modelo de difusión

4.5.1.1. Estructura legislativa

Mediante las entrevistas exploratorias hemos podido verificar cómo el sistema público de servicios sociales español se caracteriza por:

- a) La ausencia de una ley estatal común a todo el territorio.
- b) La regulación del sistema en torno a las leyes autonómicas de servicios sociales y a la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, que ordena la gestión

4.5. Integración e interpretación global del conjunto de los datos

local de los servicios sociales generales o de atención primaria, puerta de entrada al sistema, a los municipios mayores de 20.000 habitantes. Estas leyes autonómicas se complementan con el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales (que concreta y organiza de forma periódica la participación de las tres Administraciones públicas —central, autonómica y local— para hacer posible la red básica de servicios sociales públicos).

Para los expertos entrevistados, este tipo de configuración legislativa del sistema se ha mostrado hasta el momento incapaz de garantizar la universalidad plena de los servicios sociales públicos mediante su consideración como derecho ciudadano y ha generado diferencias entre los ciudadanos de los diferentes territorios en cuanto a su relación con estos servicios.

En este sentido, las leyes autonómicas de servicios sociales llamadas de segunda generación que hoy rigen en buena parte de las comunidades autónomas españolas, incluyen en su articulado el principio de universalidad pero, al mismo tiempo, condicionan esta universalidad y el acceso a los servicios sociales públicos a la necesidad de cumplir con unos requisitos determinados (así por ejemplo la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid incluye el principio de universalidad en su artículo 3 —"los servicios sociales deben estar disponibles y ser accesibles para todos, con independencia de quién esté obligado a su provisión o su pago"—, pero en su artículo 4, al hablar de los derechos de los ciudadanos en relación a los servicios sociales públicos, se habla de unos requisitos necesarios para poder hacer uso de estos servicios y otros recursos de protección social a los que se pueda tener acceso).

De esta forma, por un lado se instituye o declara un derecho subjetivo, pero por otro se habla de un conjunto de condiciones que deberá reunir el sujeto que pretenda acreditarse como poseedor legítimo, un conjunto de condiciones que la norma objetiva exige a los sujetos que pretendan accionarlo y que sólo puede ejercerse dentro de los límites señalados por las normas jurídicas. Es decir, los servicios sociales públicos se consideran derechos ciudadanos pero no siempre para todos ellos, sino cuando se cumplan unas condiciones especiales.

En este sentido, el objetivo de hacer plenamente efectiva la universalidad de los servicios sociales mediante su declaración como derecho subjetivo comparable a otros sistemas de protección social (un fin perseguido desde el origen mismo de la configuración inicial del sistema), ha sido identificado en las entrevistas como un objetivo aún pendiente y se le considera como el paso lógico al que debe encaminarse en su propia evolución como sistema de protección social. Así mismo se señala la ausencia de una ley estatal de servicios sociales como un elemento fundamental para conseguir este reconocimiento, como apuntaban otros autores que incluimos en nuestro estado de la cuestión.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

La ausencia de una ley marco de carácter estatal se visualiza como un vacío normativo que dificulta la universalización de servicios como garantía de derechos en la totalidad del territorio y la regulación de la atención social en su conjunto.

(Subirats: 2007: 45)

No obstante, esta pretensión de lograr una universalidad del sistema similar a la de otros sistemas públicos de bienestar y sustentada en unos derechos, aparece de nuevo en la legislación autonómica, mediante la promulgación de lo que vendrían a ser las denominadas leyes de tercera generación de servicios sociales. Estas leyes, vigentes en Galicia, La Rioja y País Vasco, pretenden "afianzar y consolidar el sistema articulando los elementos de gestión y coordinación necesarios" para dar completo cumplimiento a la pretensión manifestada en las leyes anteriores de "promover y garantizar el derecho a los servicios sociales"³⁹. Efectivamente, la garantía de ese derecho parece ser el elemento principal e innovador de estas leyes, que parecen marcar la evolución lógica del sistema: un derecho subjetivo a los servicios sociales, "como derecho reconocible y exigible en función de la valoración objetiva de sus necesidades"⁴⁰.

Parece que nos encontramos por tanto —en cuanto a la estructura legislativa del sistema se refiere—, en un momento de transición que, previsiblemente, derivara a nivel general en el camino marcado por estas leyes de progresivo reconocimiento de derechos. Teniendo en cuenta también que, cuando se están escribiendo estas líneas, nos encontramos inmersos en un momento de crisis económica en el cual se habla continuamente de recortes o ajustes en materia de derechos sociales y de redefinición del Estado de bienestar, no sólo en España sino en el resto de países europeos.

Es en este contexto en el que se aprueba la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, que establece *de facto* un derecho exigible a unos servicios y a unas determinadas prestaciones económicas a las personas mayores y a las personas con discapacidad (colectivos de ciudadanos que tradicionalmente han sido atendidos por los servicios sociales) que no pueden valerse por sí mismas. Esta ley supone una evolución en cuanto a la concepción de los servicios sociales si bien su alcance se limita a estos colectivos.

Así, la reciente aprobación de la Ley de Dependencia ha sido señalada reiteradamente en las entrevistas exploratorias como un avance no únicamente para las personas dependientes sino para el propio sistema público de servicios sociales, debido a su extenso ámbito de actuación y a su carácter universal.

Si relacionamos toda esta estructura legislativa del sistema con la difusión de los servicios sociales públicos, podemos llegar a una conclusión: no existe una política unitaria, común, universal, racional e intencionada de difusión del sistema público de

³⁹ Exposición de motivos de la Ley 12/2008 de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco.

⁴⁰ Título preliminar de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia.

4.5. Integración e interpretación global del conjunto de los datos

servicios sociales. Ni está establecida ni las instituciones públicas autonómicas y locales encargadas de realizar la prestación de servicios sociales, adquieren ninguna obligación legal de difundir el sistema como tal, ni existen pautas ni directrices para difundir de forma común los servicios sociales generales o los específicos.

4.5.1.2. Estructura financiera

La cuestión del acceso a los servicios sociales públicos viene marcada decididamente por la estructura financiera del sistema y, desde la perspectiva de los expertos y de los técnicos participantes en la investigación, se identifica como un factor que influye de manera determinante en la forma de difundir estos servicios.

Tras el análisis efectuado en las entrevistas a los expertos, observamos que desde su óptica la situación financiera del sistema hace que no sea posible garantizar la universalidad de los servicios sociales públicos, y que la capacidad de prestación de los mismos queda limitada a las posibilidades presupuestarias.

El verdadero fallo del universalismo de acceso vino por el racionamiento de la oferta. Año tras año se dotaron —y se siguen dotando— los servicios sociales con una financiación manifiestamente inferior a la necesaria para cubrir la demanda no ya potencial sino manifiesta. Para ajustar ésta a la oferta racionada se recurre a la selección de los aspirantes en función de sus circunstancias, no sólo específicas de la demanda técnica, sino también socioeconómicas, con lo que se continúa de hecho la práctica benéfica que se negara.

(Casado, 2007b: 137)

Efectivamente, la cuestión radica en que la financiación actual del sistema se ha mostrado incapaz de alcanzar una cobertura suficiente que permitiera poder universalizar sus prestaciones básicas a toda la población.

Ni en las leyes ni en las normas de desarrollo se dispone de mecanismos reales y eficientes para garantizarlos, supeditando así los derechos a los recursos económicos, y no al revés, como correspondería si se tratara de derechos subjetivos (...) la universalidad exige a la Administración pública competente la creación de una oferta suficiente para satisfacer la demanda de las prestaciones universales. Estas condiciones muchas veces no se dan, vulnerando así dicho principio y debiendo dispensar dichas prestaciones de forma colectiva.

(Guillén y Vilà, 2007: 150-154)

Algunos de los expertos entrevistados consideran que el principio de universalidad, referido a la igualdad de acceso de toda la población a las prestaciones, se trata en las leyes de forma poco clara o errónea, ya que su aplicación práctica genera dificultades. También se señala en las entrevistas un incumplimiento por parte del nivel

autonómico en lo que le corresponde de aportación económica a la financiación del sistema.

Por su parte, desde el grupo de discusión se ha vinculado el acceso universal a los servicios sociales con la cuestión del derecho legal a los mismos y con el nivel de los recursos financieros asignados al sistema.

Así, la estructura financiera del sistema se relaciona en la actualidad con el modelo de difusión a partir de una situación de acceso limitado a los servicios sociales públicos, ya que está condicionado en la práctica a las limitaciones presupuestarias, lo que produce:

- a) Una difusión limitada del sistema para evitar tener que hacer frente a una demanda mayor de los servicios sociales que no pudiera satisfacerse,
- b) Una difusión selectiva para poder hacer frente a las situaciones de urgencia social y para poder aprovechar mejor los recursos disponibles para la comunicación.

El ejemplo de la Ley de Dependencia (que declara y establece de forma inequívoca y no condicionada el derecho a las prestaciones y ayudas que determina) se ha señalado tanto en las entrevistas como en el grupo de discusión como un elemento fundamental para garantizar la financiación suficiente que necesitan unos servicios sociales universales, relacionándose así la estructura financiera del sistema con la estructura legislativa.

Algunos servicios sociales o mejor aún, algunas prestaciones que se encuentran en su órbita, han dejado de ser discrecionales para convertirse en derechos exigibles por el ciudadano. Esta tendencia marca la mejora hacia la que debe ir en la actualidad y en el futuro. Sin perder nunca de vista que , tan importante como implantar por ley servicios sociales exigibles en Derecho, más lo es mantenerlos, para lo cual son del todo necesarias unas fuentes de financiación seguras y estables, la creación y sostenimiento de los recursos necesarios para ello, establecimiento de titulaciones académicas específicas para trabajar en servicios sociales, formación continua de los profesionales, y otros aspectos conexos necesarios para que los derechos puedan ser efectivamente reconocidos y disfrutados.

(Alonso Seco, 2007: 383)

4.5.1.3. Estructura organizativa

La estructura organizativa del sistema público de servicios sociales viene derivada de las disposiciones legislativas que establecen la obligatoriedad de los municipios mayores de 20.000 habitantes de prestar los servicios sociales generales o de atención primaria y que hace que los servicios sociales de atención especializada recaigan en las Administraciones autonómicas.

4.5. Integración e interpretación global del conjunto de los datos

Por tanto las Administraciones locales son quienes tienen la responsabilidad de difundir los servicios sociales generales y quienes, al hacerlo, están difundiendo el acceso al sistema, cada una de ellas en su ámbito de actuación particular y sin una coordinación determinada entre ellas. Así, han sido las propias Administraciones locales las pioneras en la difusión de los servicios sociales públicos, como lo afirmaban García Herrero y Ramírez Navarro en su obra *Imagen y comunicación en temas sociales* (2001).

En las entrevistas exploratorias se señala entonces la gran heterogeneidad que supone que existan tantas formas de difundir los servicios sociales generales como municipios responsables de ellos hay, con presupuestos diferentes, directrices de comunicación diversas, necesidades ciudadanas diferentes también... Esto responde al principio de descentralización sobre el que se asienta el sistema pero, en lo que respecta a la difusión del mismo, tiene por consecuencia que la ciudadanía no está recibiendo un mensaje unificado sobre la propia existencia del sistema, lo que hemos interpretado a raíz de las entrevistas exploratorias como un hecho necesario para elevar el conocimiento ciudadano del mismo. Por tanto podemos hablar también de una difusión desigual.

Así mismo se ha señalado la enorme influencia que, con esta estructura organizativa, el nivel político ejerce sobre el nivel técnico. Influencia que también se da en la difusión de los servicios sociales públicos, un hecho que se ha apuntado en las entrevistas y el grupo de discusión y que se ha reflejado en el cuestionario a los responsables municipales de servicios sociales, lo que podemos interpretar como otra de las causas que explican la existencia de una difusión desigual de los servicios sociales públicos al depender excesivamente de los intereses políticos.

El hecho de que el sistema público de servicios sociales de atención primaria sea de base local, acerca mucho más la esfera de decisión técnica de la política, y se producen más interferencias que si fuera de base autonómica. Según el sistema de servicios sociales se ha hecho organizacionalmente más complejo, la frontera entre lo técnico y lo político se ha ido debilitando, reduciéndose la conflictividad.

(Roldán y Chacón, 1999: 51)

Así mismo, desde el grupo de discusión se ha hecho referencia en reiteradas ocasiones a que este tipo de estructura organizativa da pie a una cierta descoordinación entre entidades prestadoras de servicios sociales (públicas y privadas) en el conjunto de la oferta de servicios sociales, una descoordinación que, a su vez, se refleja en la difusión de la oferta de servicios y prestaciones que está recibiendo el conjunto de los ciudadanos.

Como vemos, la suma de todos estos elementos estructurales (organizativo, financiero y legal) tiene como consecuencia la gestación de un modelo de comunicación determinado de los servicios sociales públicos por parte de las Administraciones públicas encargadas de su prestación que pasamos a describir.

4.5.1.4. *El modelo actual de difusión de los servicios sociales públicos*

Efectivamente, la presente estructura organizativa, financiera y legal que acabamos de tratar determina que las Administraciones públicas encargadas de la prestación de los servicios sociales lleven a cabo un modelo determinado de difusión de los servicios que hemos pretendido describir mediante la investigación. A través del análisis de los datos del trabajo observamos cómo este modelo de comunicación se caracteriza por una serie de rasgos que tienen una relación directa con el nivel actual de conocimiento del sistema público de servicios sociales por parte de la ciudadanía (un hecho que sostiene además la idea de que el estado actual de la universalidad de acceso a los servicios sociales —cuestión esencial del debate actual sobre el perfeccionamiento del sistema— se ve reflejado de forma nítida en el modo en que las Administraciones públicas están llevando a cabo la difusión de este sistema).

García Herrero y Ramírez Navarro sostienen (2003:9) que las organizaciones que gestionan y promueven asuntos sociales tienen el mismo interés que cualquier otro tipo de organizaciones en cuidar su imagen corporativa y llevar a cabo las acciones publicitarias y de comunicación necesarias para que ésta adquiera las dimensiones deseables y se transmita adecuadamente a la sociedad. En su investigación sobre la comunicación en temas sociales, estos autores realizaron un recorrido histórico por etapas en la evolución de la difusión de los servicios sociales públicos, basado en su propia experiencia, y especialmente sobre el proceso que llevaron a cabo los ayuntamientos y otras instituciones públicas desde los primeros años de la democracia, en su labor de dar a conocer lo que se vinieron a denominar "nuevos servicios sociales".

En esta obra se relataba cómo esa evolución partía de la necesidad inicial que experimentaron las personas que lideraban en aquel momento la acción social municipal de explicar a la sociedad en qué consistían estos nuevos servicios que pretendían suceder y transformar la acción social anterior, para pasar después a una etapa pragmática (en la que las acciones se volcaban más en comunicar para qué sirven) y luego a otra utilitarista (cómo se utilizan), para terminar, en último término, hablando de una etapa que denominaron de *impacto o seducción* a finales de los años noventa.

Partiendo de estas premisas hemos pretendido describir en este trabajo la forma en que las Administraciones públicas desarrollan sus acciones comunicativas para difundir estos servicios en la actualidad y definir el modelo de difusión de esta etapa a través de la identificación de sus principales características, para poder determinar las relaciones existentes entre este modelo y la propia estructura del sistema.

En primer lugar, se han identificado una serie de funciones que están presentes en la difusión de los servicios sociales públicos y que se vinculan a los objetivos de comunicación expresados a través de las herramientas cualitativas:

4.5. Integración e interpretación global del conjunto de los datos

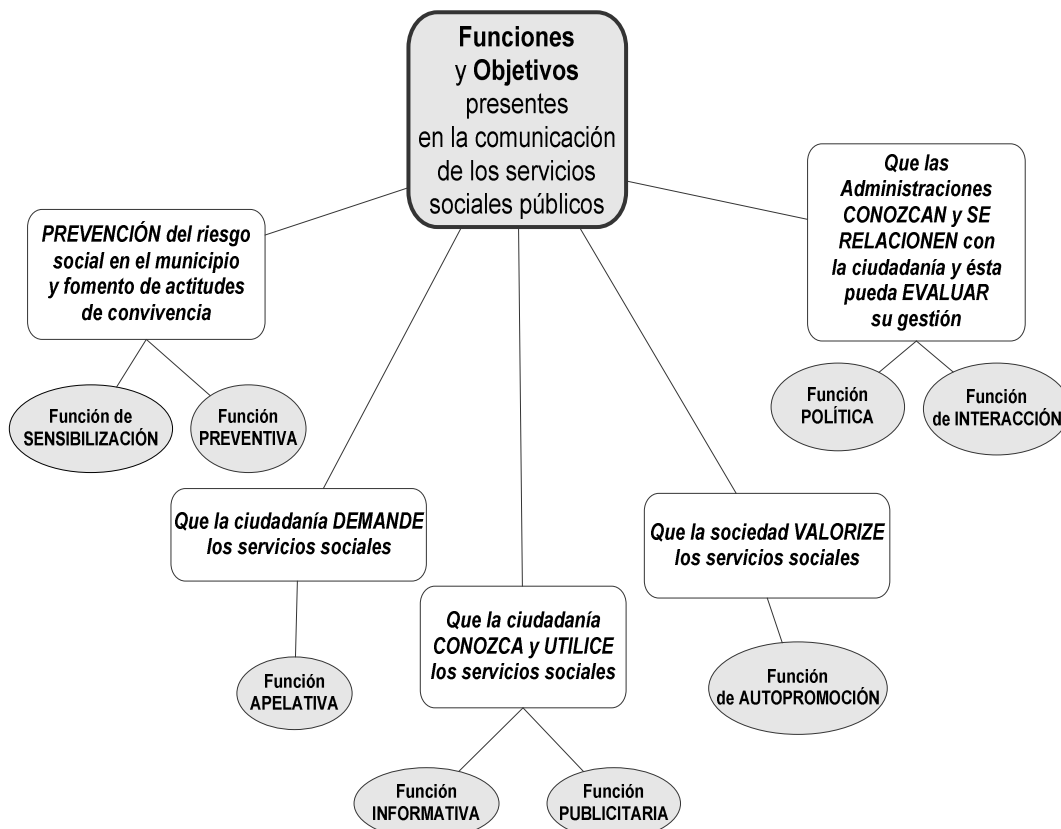


Gráfico n.º 164: Objetivos y funciones de la comunicación de los servicios sociales públicos.
Fuente: Elaboración propia.

El curso de la investigación nos ha llevado a analizar la difusión de uno de los aspectos más importantes de los servicios sociales públicos, los denominados servicios sociales de atención primaria o generales. La importancia del análisis de estos servicios radica en que, al ser la puerta de entrada al sistema, su difusión guarda una estrecha relación con el conocimiento que la ciudadanía puede hacerse de ellos.

La búsqueda de información sobre la difusión de estos servicios ha tenido lugar en dos fases, en primer lugar mediante la realización de un grupo de discusión con técnicos en servicios sociales municipales y en segundo lugar mediante el cuestionario en el que han participado, a través de sus responsables, veinte municipios de la Comunidad de Madrid.

La información obtenida a través de estos medios nos ha permitido determinar una serie de herramientas y técnicas específicas que están a disposición de las Administraciones públicas para la difusión de los servicios según los públicos a quienes se dirijan:

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Técnicas y herramientas para la difusión de los servicios sociales públicos	
<i>Orientación de la comunicación</i>	<i>Herramientas</i>
Comunicación con la ciudadanía en general	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Campañas de comunicación generales</i> — <i>Sitio web</i> — <i>Espacios de encuentro (reuniones, charlas)</i> — <i>Marketing de servicios públicos</i> — <i>Medios de comunicación masiva</i> — <i>Técnicas de publicidad</i>
Comunicación con sectores específicos y usuarios	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Sitio web</i> — <i>Campañas de comunicación específicas</i> — <i>Marketing de servicios</i> — <i>Técnicas de publicidad</i> — <i>Comunicación interpersonal</i>
Comunicación con instituciones públicas y privadas	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Sitio web</i> — <i>E-mail</i> — <i>Espacios de encuentro entre profesionales (mesas de trabajo interdisciplinar)</i> — <i>Trabajo en red</i> — <i>Ferias y congresos</i> — <i>Medios de comunicación especializados</i>
Comunicación interna	<ul style="list-style-type: none"> — <i>E-mail</i> — <i>Reuniones</i> — <i>Coordinadores de información</i> — <i>Sitio web</i> — <i>Publicaciones internas</i>

*Tabla n.º 171: Técnicas y herramientas para la difusión de los servicios sociales públicos.
Fuente: Elaboración propia.*

A partir del análisis de los datos obtenidos en el cuestionario con respecto a la difusión de los servicios sociales de atención primaria en los municipios participantes de la Comunidad de Madrid, extraemos una serie de hechos que nos ofrecen un panorama conjunto sobre la forma en la que se están difundiendo en la actualidad los servicios sociales generales desde estos municipios y que hemos sintetizado en torno a cuatro ejes que se muestran en el gráfico siguiente.

Principales elementos diagnósticos del modelo de difusión actual de los servicios sociales de atención primaria

Organización y planificación de la comunicación

- Ausencia de planificación estratégica global de la difusión del sistema (el sistema no se está difundiendo como tal)
- El peso de la difusión de los servicios sociales de atención primaria recae en las entidades locales
- La difusión hacia la ciudadanía se está haciendo de manera heterogénea y desigual
- Terminología diversa de los departamentos encargados de los servicios sociales.
- Tendencia al uso de enfoques selectivos de comunicación frente a enfoques universalistas, con el consiguiente predominio de mensajes dirigidos a destinatarios y colectivos concretos más que a la población en general.
- Heterogeneidad de estructuras de organización de la comunicación.
- Gran importancia de la comunicación interna.
- Ausencia de evaluación de las acciones de comunicación.
- Uso moderado de técnicas de recogida de la opinión de la ciudadanía sobre los servicios.

Técnicas de difusión y promoción

- Alcance limitado de las acciones de comunicación.
- Predominio del uso de técnicas directas, personales y minoritarias de comunicación (*boca a boca*, entrevistas personales, espacios de encuentro) frente a técnicas masivas (como medios de comunicación, Internet, vallas publicitarias, publicaciones, etc.).
- Presencia de las acciones de comunicación mayoritariamente en los equipamientos municipales de tipo social, en centros de salud y asociaciones de afectados, y reducida presencia o visibilidad en el exterior de estos equipamientos.
- Inexistencia del uso de técnicas y acciones de marketing de servicios públicos para difundir los servicios sociales.

Contenidos de las acciones de comunicación

- Predominio de los mensajes destinados a informar sobre la existencia y la forma de acceder a los servicios sociales, y pérdida de protagonismo de los mensajes de sensibilización social, de concienciación ciudadana y de fomento de la participación ciudadana.
- Predominio de las acciones de comunicación de unos servicios sociales determinados (mayores, familia y menores y discapacidad) frente al resto.

Problemas y barreras específicos identificados

- Persistencia de prejuicios y estereotipos sobre los servicios sociales (estigmatización ciudadana)
- Confusión hacia lo que son los servicios sociales, lo que hacen y lo que les distingue de otros sistemas de protección sociales
- Desconocimiento ciudadano de la labor de los servicios sociales
- Tratamiento inadecuado de la información relacionada con los servicios sociales por parte de los medios de comunicación

Gráfico n.º 165: Principales elementos diagnósticos del modelo de difusión de los servicios sociales de atención primaria.
Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Podemos complementar estos datos obtenidos a través del cuestionario con otras características del modelo de difusión que hemos identificado mediante las herramientas cualitativas:

- La ausencia de una política común y universal de difusión de los servicios y la falta de unos patrones determinados y comunes.
- La intervención de diversas entidades públicas y privadas en la oferta, con una amplia oferta publicitaria que confunde a la ciudadanía y que, en muchos casos, no se coordina adecuadamente.
- La influencia del poder político y sus intereses, lo que produce una difusión desigual de servicios, ya que unos servicios se promocionan sobre otros. Pese a que algunos autores defienden que “la profesionalización del sistema, con una importante incorporación de técnicos, ha permitido un proceso de colaboración y clarificación de funciones y la superación del predominio inicial del poder político” (Roldán y Chacón, 1999), los datos de nuestra investigación muestran que esta influencia sigue generando ciertos conflictos entre los intereses de comunicación del nivel técnico y los del nivel político.
- Una amplia responsabilidad de los colectivos de afectados en la difusión de los servicios sociales específicos y una considerable presencia comunicativa del sector privado en la difusión de servicios dirigidos a colectivos determinados.
- El predominio de técnicas tradicionales de comunicación (lenguajes, imágenes, emplazamientos) frente al uso de técnicas más innovadoras (pudiendo destacarse un uso limitado de las nuevas tecnologías y una falta de presencia significativa del *marketing* de servicios públicos).
- Una falta de atención a los medios de comunicación por parte de las entidades prestadoras de servicios sociales.
- Una conceptualización confusa y poco visible de la misión y los objetivos de los servicios sociales.

Todas estas características conforman un modelo de difusión determinado, el modelo bajo el que se está difundiendo el sistema público de servicios sociales por parte de las Administraciones públicas.

Características principales de la difusión actual de los servicios sociales públicos



Gráfico n.º 166: Modelo actual de difusión de los servicios sociales.
Fuente: Elaboración propia.

Así pues, a partir de los datos de la investigación hemos podido obtener un panorama general sobre las características principales de la estructura del sistema público de servicios sociales (en base a tres aspectos: legal, financiero y organizativo) y el modelo de difusión de los servicios sociales públicos empleados por las Administraciones públicas. Consideramos que los rasgos principales que definen cada uno de los aspectos de la estructura del sistema tienen una influencia decisiva respecto al modelo de difusión de los servicios:

- La estructura legal sobre la que se asienta el sistema determina la ausencia de una política común, coordinada y unitaria de difusión de los servicios sociales públicos y una ausencia de su difusión como sistema.
- La estructura financiera produce un racionamiento de la oferta que tiene como consecuencia la necesidad de realizar una difusión selectiva, limitada y poco visible de esa oferta de servicios sociales públicos.

- La estructura organizativa fruto de la propia estructura legal tiene como efecto una difusión heterogénea, desigual, descoordinada y supeditada a la voluntad política.

Relaciones entre la estructura del sistema y el modelo de difusión resultante

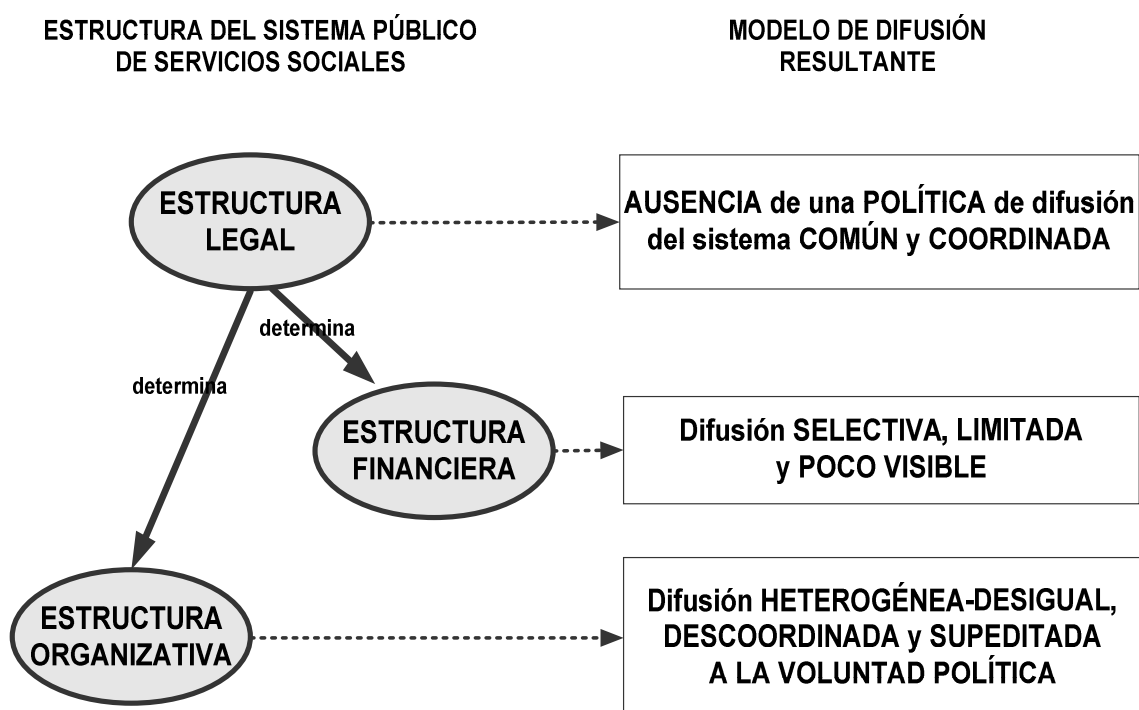


Gráfico n.º 167: Relaciones entre la estructura del sistema y el modelo de difusión resultante.

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, el diagnóstico que componen todas estas características que acabamos de detallar no muestran sino un modelo de difusión concreto determinado por la propia estructura legislativa, organizativo-territorial y financiera del sistema público de servicios sociales.

4.5.2. Relación entre el modelo de difusión y el conocimiento de los servicios sociales

A partir de los datos recogidos se han identificado una serie de barreras específicas con las que se enfrentan las Administraciones públicas a la hora de difundir los servicios sociales públicos entre los sociedad y elevar su grado de conocimiento entra la ciudadanía. Estas barreras giran principalmente alrededor de tres grandes conceptos: el propio desconocimiento sobre lo que son y lo que hacen los servicios sociales (“la gente no sabe nada sobre los servicios sociales”), la estigmatización (“la gente no quiere saber nada sobre los servicios sociales”) y la confusión (“la gente confunde los servicios sociales con otros servicios”).

Efectivamente, en la actualidad continúa existiendo un elevado grado de desconocimiento sobre el sistema público de servicios sociales por una gran parte de la sociedad española. Y ello pese a que el conocimiento y la valoración acerca de estos servicios ha aumentado de forma considerable desde la configuración del sistema público español a partir de 1978 (así lo reflejan los estudios con los que hemos trabajado, como el *Informe EDIS 2000* de la Fundación Foessa, las diversas encuestas del CIS o algunos estudios específicos sobre regiones determinadas).

Los servicios sociales públicos siguen siendo unos servicios poco conocidos para un porcentaje elevado de los ciudadanos. Como hemos visto al estudiar los diferentes estudios e investigaciones referidos a esta cuestión, este porcentaje se estimaba en 2008 en torno al 50 % de la ciudadanía española, si bien ese nivel de conocimiento parece ir creciendo lentamente.

Esos mismos estudios relacionan el conocimiento de los servicios con su grado de uso: “Pese a que se considere probada su eficacia, la utilización de los mismos es limitada” (Marcuello y Gutiérrez, 2008: 127). También muestran que este nivel de conocimiento se puede relacionar con el lugar donde se viva o con el hecho de que se haya tenido algún contacto directo con ellos (en cuyo caso aumenta la valoración positiva de estos servicios).

Por otra parte, tanto en las entrevistas como en el grupo de discusión se apunta el hecho de que la estigmatización hacia los servicios sociales parece persistir con fuerza en una gran parte de la sociedad, pese a que su superación ha sido un objetivo histórico del propio sistema. Este dato fue corroborado en el cuestionario, donde se apuntaba mayoritariamente a este problema como el que más afecta en la actualidad a los propios servicios y a su difusión, por encima incluso de la falta de conocimiento.

Sobre la estigmatización y los prejuicios que permanecen en la sociedad respecto a los servicios sociales, los datos recogidos por medio de estos instrumentos ubican su base tanto en la juventud del sistema como en su posición como heredera de la historia de la acción social en nuestro país. Además, se apunta al hecho de que la propia

capacidad financiera del sistema limita en exceso el acceso a estos servicios, determinando que se suela atender de forma prioritaria y habitual a unos colectivos muy determinados, pese a los principios de universalidad e igualdad que propugnan las leyes autonómicas de servicios sociales.

Así mismo, al hablar de desconocimiento y estigmatización, surge estrechamente relacionada con estos conceptos la noción de *confusión* hacia los servicios sociales. Y al respecto de esta confusión, es interesante detenerse en la cuestión de la conceptualización de los servicios sociales.

La propia expresión tiene, como veíamos en el estado de la cuestión, diversas acepciones en diversos países. En nuestro país, además, ha experimentado una evolución conceptual desde que en el franquismo se fueran desarrollando los instrumentos, medidas y organizaciones que, ya en democracia, darían lugar al nacimiento del sistema.

En nuestra investigación se ha reflejado con claridad la diversidad de denominaciones que, según el nivel administrativo, toman los distintos servicios sociales (como vemos en la siguiente figura), observándose desde los datos obtenidos a través del cuestionario una disparidad en cuanto a las denominaciones que los municipios dan a las áreas que gestionan esos servicios.

Así, en algunos, la expresión sigue estando vigente, en otros se ha transformado en otras expresiones más modernas, como *asuntos sociales* o *bienestar social*, desapareciendo la expresión *servicios sociales* y, en muchos, unas y otras expresiones aparecen asociadas a otros conceptos que son objeto de estos servicios tales como *familia*, *inmigración*, *cooperación*, *mayores*, etc.

Diversas denominaciones de los servicios sociales públicos

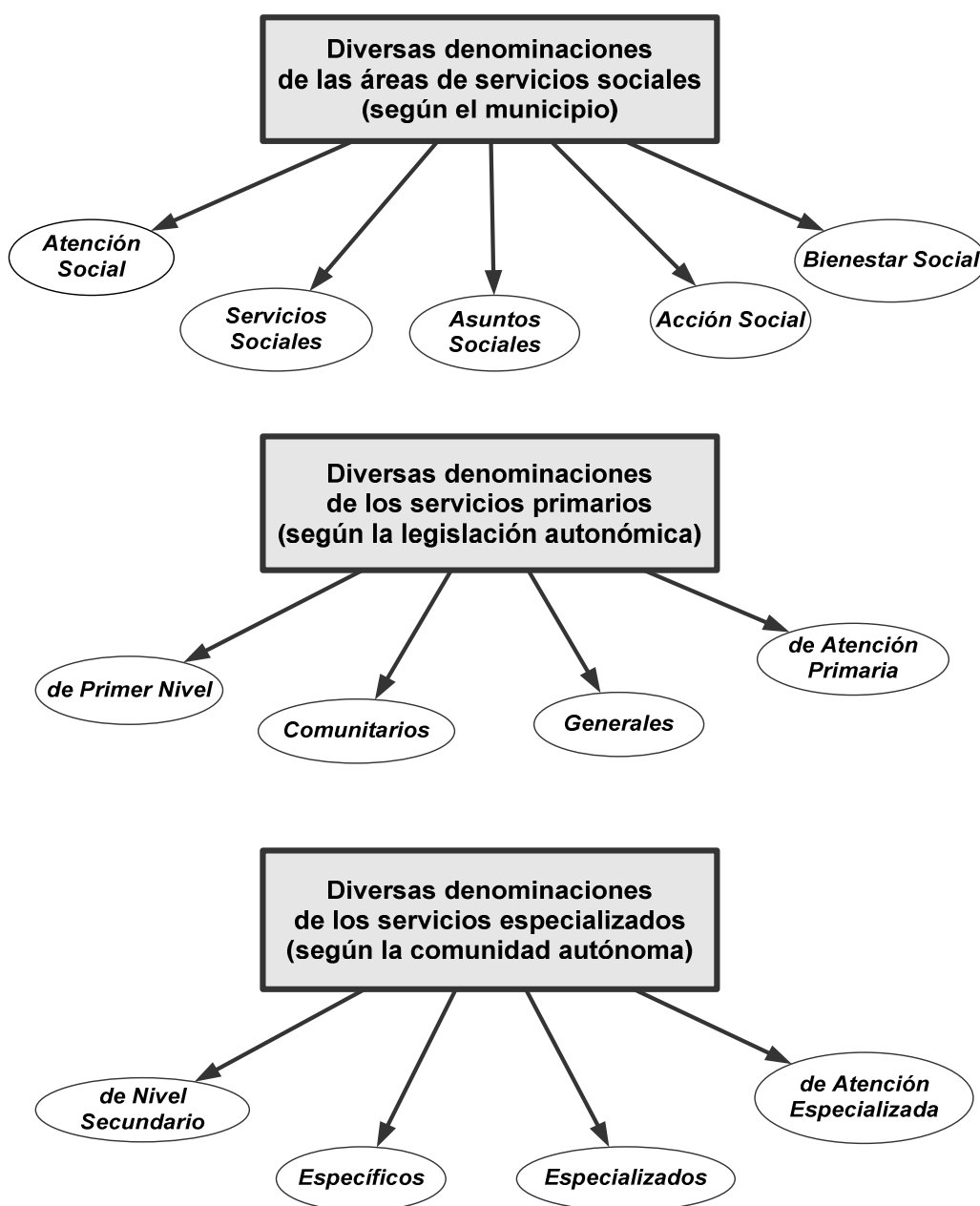


Gráfico n.º 168: Diversas denominaciones de los servicios sociales en las Administraciones públicas.
Fuente: Elaboración propia.

Podemos considerar que este hecho es un reflejo de la autonomía de los ayuntamientos en cuanto a la organización de los servicios sociales que la ley les obliga a prestar (autonomía que también existe en cuanto a su forma de difundir estos servicios entre los ciudadanos) y de la propia organización del sistema que se deriva de la estructura legislativa. También suponen el reflejo de la falta de un criterio unificador que parece realmente necesario si se pretende hablar de una difusión universal del sistema.

En resumen, los datos del trabajo han ubicado las causas probables de esta problemática específica hacia los servicios sociales en la ausencia de criterios unificadores en cuanto a la difusión del conjunto de los servicios sociales públicos hacia los ciudadanos, lo que determina la existencia de un modelo de difusión (surgido de la estructura del sistema) el cual, debido a una serie de características concretas, no contribuye a elevar el grado de conocimiento del sistema público de servicios sociales entre la ciudadanía. Entre estas características debemos destacar las siguientes:

- Una conceptualización difusa de los servicios sociales y sus diversas denominaciones en las distintas Administraciones públicas.
- Una difusión desigual y fragmentada de los servicios sociales: cada municipio comunica los servicios según sus propias limitaciones, y esta comunicación depende excesivamente del voluntarismo de sus responsables, de los intereses políticos y de los recursos disponibles destinados a la comunicación.
- Una difusión dirigida cada vez más a colectivos específicos de intervención, motivada especialmente por las limitaciones presupuestarias con que cuenta la propia prestación y por la lógica necesidad de ser eficaces en las acciones comunicativas.
- Una descoordinación, entre las propias entidades públicas y privadas encargadas de la prestación de los servicios, respecto a la difusión del conjunto de los servicios.
- Un predominio de la comunicación personal, directa frente a la comunicación más masiva, derivado de un uso limitado de las herramientas masivas de publicidad.
- Una presencia insuficiente en los medios de comunicación.
- Una visibilidad reducida de los servicios en el exterior de los equipamientos sociales.

La insuficiencia de recursos disponibles para atender la creciente demanda de servicios sociales y la casi saturación actual del sistema, junto con la estructura organizativa fruto de la legislación actual, se apuntan como las causas principales apuntadas desde la estructura del sistema como origen de este tipo de difusión.

El modelo de difusión resultante de esta situación no contribuye a que el nivel de conocimiento ciudadano de los servicios sociales públicos alcance las cotas que serían deseables y que merecería un sistema de vocación universal, ya que debido a sus características no podemos hablar de una difusión universal del sistema público de servicios sociales ni de un tipo de difusión que contribuya activamente a producir un aumento del conocimiento del sistema entre la ciudadanía similar al que gozan otros sistemas públicos de protección social, como el sistema sanitario o el educativo.

Relaciones entre categorías centrales y nivel de conocimiento de los servicios sociales públicos

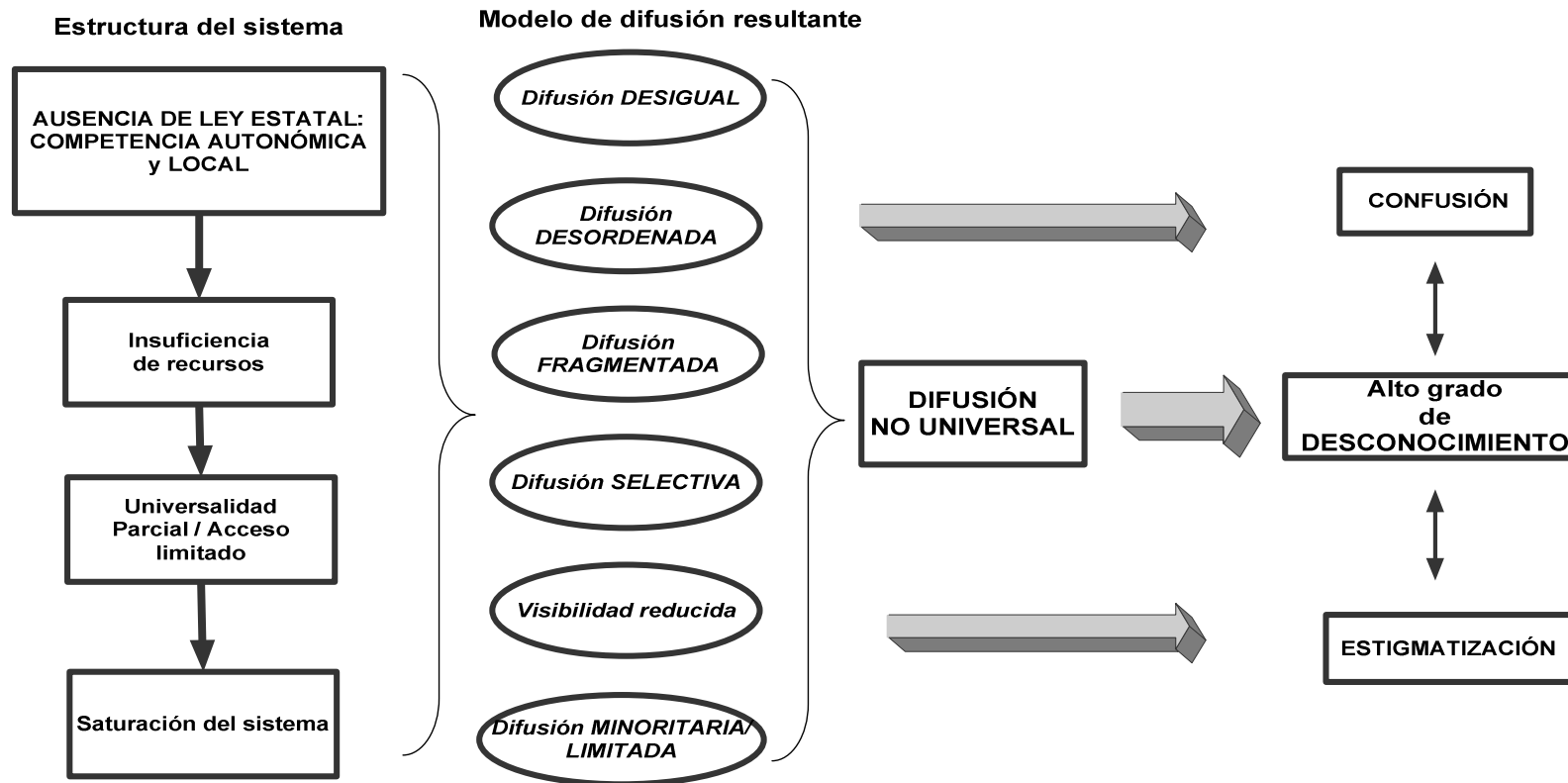


Gráfico n.º 169: Relaciones entre categorías centrales y nivel de conocimiento de los servicios sociales públicos.
Fuente: Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

Pasamos ahora presentar las conclusiones generales que se derivan del conjunto del trabajo en torno a dos aspectos de la investigación: las conclusiones que se derivan del propio marco teórico y el estado de la cuestión que hemos elaborado como base de la investigación y la validación de las hipótesis propuestas a partir de la información recogida mediante las técnicas de investigación utilizadas.

Si bien debemos considerar que con la información obtenida tras el análisis y la integración del conjunto de los datos, no podemos generalizar los resultados —en el sentido de que, fruto de un estudio eminentemente cualitativo, “nuestras conclusiones solamente pueden ser tomadas como expresión de la interpretación de algún aspecto de la inagotable y cambiante de la realidad total” (Borobia, 2004)—, sin embargo sí estimamos que estos datos hacen plausibles las conclusiones que siguen, dada la riqueza de los datos y el nivel de profundidad y contextualización obtenido.

5.1. Conclusiones sobre el marco teórico y el estado de la cuestión

En el capítulo dedicado a la elaboración del marco teórico y del estado de la cuestión hemos analizado, a partir del estudio documental, la estructura del actual sistema de servicios sociales públicos en España (su historia y trayectoria, su legislación, su organización, sus fines) y los diferentes aspectos que afectan a su difusión y que configuran un modelo (la historia de la difusión de estos servicios, las técnicas de comunicación y publicidad más empleadas por los servicios sociales públicos, y las técnicas susceptibles de ser utilizadas, la aplicación del *marketing* de servicios públicos en los servicios sociales).

5. CONCLUSIONES

Este capítulo nos ha servido de guía para situarnos en nuestro escenario de investigación (los servicios sociales públicos) y para llevar a cabo la selección de las fuentes de información pertinentes.

De cada una de estas dos dimensiones (la estructura del sistema y la comunicación de los servicios sociales) hemos llegado a las siguientes conclusiones.

5.1.1. Un sistema joven, poco conocido y en proceso de desarrollo

El sistema público de servicios sociales es uno de los sistemas de protección social que establece el Estado para hacer efectivo el mandato constitucional bajo el que “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho” (artículo 1.1) junto con la educación, la salud, la seguridad social, la promoción del empleo y la de vivienda.

La pretensión histórica de convertir este sistema en el cuarto pilar del estado de bienestar (junto con el sistema nacional de salud, el sistema de pensiones y el sistema educativo) parece comenzar a abrirse camino con la reciente creación del sistema nacional de atención a la dependencia. Sin embargo, los servicios sociales públicos (entendidos desde su acepción más estricta) se ocupan de atender una serie de necesidades que van más allá de la indispensable atención a las personas dependientes. Ámbitos como familias y menores, juventud, drogodependencias, delincuencia y problemas relacionados, discriminación por razón de género, minorías étnicas, inmigración, la pobreza y la marginalidad o la desorganización comunitaria, además de otras necesidades propias de las personas con discapacidad o de la tercera edad.

Hay una serie de nociones a las que dichos servicios aluden. Entre muchas otras, puede hacerse referencia a las siguientes: eliminar las desigualdades, actuar contra la marginación, reforzar la cohesión social, aumentar la calidad de vida o la defensa del derecho a la igualdad de recursos. Así, la historia de los servicios sociales es “la historia del reconocimiento de las necesidades y de la organización de la sociedad para satisfacerlas” (Bradshaw, 1972: 640). La naturaleza compleja y mutante de las propias necesidades sociales —que son el objeto de estos servicios— y su identificación habitual con otros sistemas y servicios de protección social tiene como consecuencia que exista un problema de indefinición respecto a la propia noción de servicios sociales. Una indefinición que sin duda es fuente de malentendidos y de confusión.

Por tanto, los servicios sociales tienen una naturaleza compleja. Es compleja porque, para alcanzar el fin que tienen encomendado de favorecer el bienestar social del conjunto de los ciudadanos para lograr una sociedad más cohesionada y justa (a partir de la lucha contra la exclusión social), hacen frente a una multitud de problemas múltiples y variados, algunos estructurales, otros coyunturales. Es decir, a una problemática compleja, diversa, multidimensional. Para hacer frente a estos problemas proponen múltiples soluciones (ayudas, becas, resolución de conflictos, derivación a otros servicios,

5.1. Conclusiones sobre el marco teórico y el estado de la cuestión

expedientes, trámites, animación, información, orientación, asesoramiento, investigación, intervención, prevención, sensibilización, apoyo emocional...).

Los servicios sociales se entienden como una rama de actividades que tiene como objetivo inmediato el bienestar individual y social, para el presente y para el futuro, que procura sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, al servicio de la cual provee prestaciones individuales y otras actividades, ambas de carácter técnico (no monetarias desvinculadas), formalizadas en algún grado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales.

(Casado, 2007b:101)

Esta complejidad, que a nuestro juicio se presenta claramente en la cita precedente⁴¹, contribuye como decimos a que hablemos de una cierta indefinición de la propia misión de los servicios sociales, lo que hemos identificado como un obstáculo importante para la eficacia de su difusión. “La seguridad social mantiene la renta anterior, la sanidad cura, la educación enseña pero... ¿Qué demonios hacen los servicios sociales? (...) Aquí no hay límites, es el espacio de la indefinición” (Alienda, 2005: 28).

El nacimiento de los servicios sociales públicos tal y como son entendidos en la actualidad en el Estado español, y su configuración como sistema, se ubican con la llegada de la democracia en 1978. La implantación del sistema público de servicios sociales pretendió superar y transformar la tradición de la acción social proveniente de la beneficencia pública y de la asistencia social franquista. Los poderes públicos democráticos asumieron el mandato y la responsabilidad última de crear, organizar y gestionar la intervención social desde la propia responsabilidad pública y una acción sistemática y técnica de orientación universal, dirigida hacia la consecución de la integración y del bienestar social.

Esta vocación de superación de la etapa anterior suponía, por tanto, implantar una renovada concepción de la acción social pública, basada en unos nuevos principios inspiradores y en una metodología de intervención inspirada en la de los países europeos, con un peso determinante del Trabajo Social. Es entonces cuando surge la necesidad de comunicar esta nueva acción social pública.

Hasta ese momento las circunstancias de la acción social en España hacían innecesario trabajar estos aspectos. En primer lugar por el escaso desarrollo de los servicios sociales; en segundo lugar por su precariedad económica y por la ausencia de profesionales cualificados; y sobre todo, por el carácter democrático de las instituciones, que no necesitaban legitimarse mediante la voluntad popular, por lo que no tenían interés alguno en comunicar su gestión o resultados.

(García Herrero y Ramírez Navarro, 2001:20)

⁴¹ Como veíamos en el marco teórico, no existe una definición concreta de los servicios sociales que pueda satisfacer de manera unívoca todo lo que representan. Muchos expertos [(Rubiol (1986), Moix (2004), Subirats (2007))] se han acercado a esta expresión desde muy diversas disciplinas. Además el concepto tiene significados diferentes en distintos países. Pese a esta falta de definición clara, lo que sí admite consenso es que los servicios sociales son “herramientas de la política social, es decir, instrumentos de intervención social” (Casado, 1991).

5. CONCLUSIONES

La obvia necesidad de que estos servicios estuviesen próximos a la ciudadanía llevó a establecer la descentralización administrativa como uno de los principios básicos del sistema. Esta descentralización hizo que el peso de la atención primaria en servicios sociales recayese en la Administración municipal, ya que las entidades locales son las Administraciones públicas que se encuentran en mejor disposición para comunicarse con la ciudadanía y gestionar las prestaciones que se le ofrecen en los municipios.

En esta época nace un nuevo concepto de la acción social comunitaria: los servicios sociales comunitarios.

Son servicios orientados a toda la población, para facilitar el acceso a los recursos de los sistemas de protección social, aportar alternativas en el caso de situaciones con carencias o limitaciones en la convivencia, favorecer la inclusión social y promover la cooperación y solidaridad social (...).

Los Servicios Sociales Comunitarios son de titularidad pública. Se gestionan en los Centros de Servicios Sociales y sus unidades técnicas de intervención —los Servicios Sociales de Base—, los Ayuntamientos y las Comarcas son responsables de ellos y no pueden ser subcontratados ni delegados (...).

Los Servicios Sociales de Base son las unidades técnicas de intervención, prestan atención directa en todos los municipios, son la única puerta de entrada a los recursos públicos y concertados del Sistema de Servicios Sociales (...).

Los Servicios Sociales Comunitarios desempeñan acciones preventivas, asistenciales y rehabilitadoras. Responden a las necesidades de información y orientación, convivencia, participación e inserción social, así como al desarrollo de la comunidad.

(Instituto Aragonés de Servicios Sociales, 2010)

OBJETIVOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS

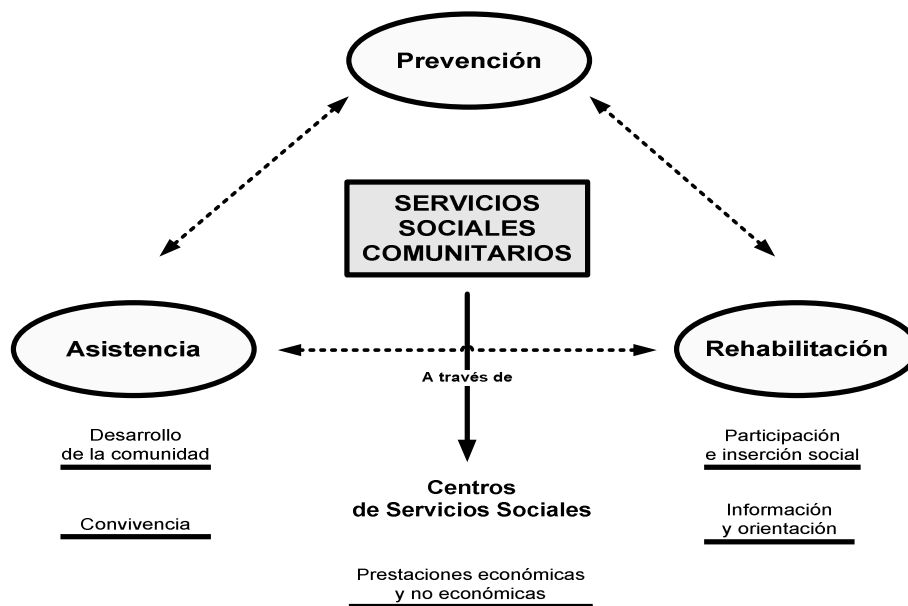


Gráfico n.º 170: Objetivos de los servicios sociales comunitarios.

Fuente: Elaboración propia según la definición del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (2010).

5.1. Conclusiones sobre el marco teórico y el estado de la cuestión

El sistema público de servicios sociales que nació con el Estado democrático tuvo entre sus objetivos esenciales el de extender sus prestaciones básicas a toda la población al entender que los servicios sociales responden a necesidades que pueden sufrir en uno u otro momento todos los ciudadanos. A su vez, el sistema suponía una importante contribución a la sociedad al incidir en diversos aspectos necesarios para su cohesión y bienestar: seguridad ciudadana, inserción social, convivencia de respeto, movilización de valores éticos y participación en la sociedad, además de ser un importante yacimiento de creación de empleo. En definitiva, un sistema pensado para producir un beneficio social.

El acceso a estos servicios, como parte de la red de protección social, se construyó entendiéndolo como un apoyo social básico para el conjunto de los ciudadanos, mediante el cual se combinan la asistencia y la inserción con la prevención y la participación social.

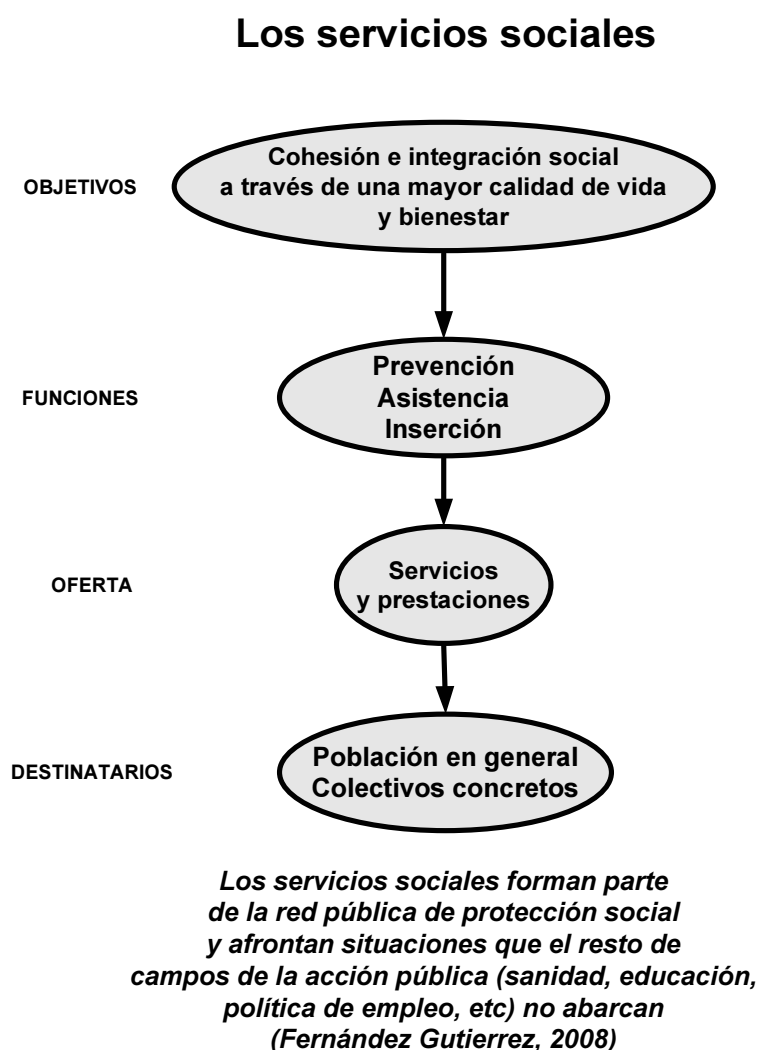


Gráfico n.º 171: Objetivos, funciones, oferta y destinatarios de los servicios sociales públicos.
Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández Gutiérrez (2008) y Mira-Perceval y de Alfonseti (2009).

5. CONCLUSIONES

Pese a la innegable evolución que ha experimentado el sistema desde su implantación hasta nuestros días, los servicios sociales se caracterizan en la actualidad por ser parte de uno de los sistemas de protección social más desconocidos por los ciudadanos (sino el que más). Así lo prueban estudios de fuentes diversas, como diversos y sucesivos barómetros del CIS o el *Informe EDIS 2000* de la Fundación Foessa. Los estudios más recientes de los que disponemos los hemos localizado en el trabajo de los profesores Marcuello y Gutiérrez (2008b) quienes indican que el conocimiento de los servicios sociales por parte de la población “no llega al 50%”, si bien este conocimiento aumenta lentamente. Según dichos autores, esto tiene como consecuencia directa que “pese a que se considere probada su eficacia, la utilización de los mismos es limitada” (2008b: 191).

Nuestra investigación se ha planteado el porqué un sistema de orientación universalista destinado a cumplir una misión tan importante en la sociedad como es la de combatir la exclusión social no se conoce de forma mayoritaria por el conjunto de la población, y la raíz de la respuesta la hemos localizado precisamente en la propia estructura del sistema y, dentro de ella, en la consideración de los servicios sociales como derechos ciudadanos: los servicios sociales no han alcanzado aún la categoría de derechos subjetivos que correspondería a unos servicios realmente universales (de hecho, no la han alcanzado más que en determinadas prestaciones, como son los servicios a las personas dependientes o la renta mínima de inserción).

Así, el objetivo de lograr la universalidad plena del sistema en sus prestaciones básicas (información, orientación, asesoramiento y tratamiento social personalizado y comunitario; apoyo a la convivencia y ayuda a domicilio; acogida/alojamiento alternativo; prevención e inserción social; cooperación social: apoyo al tejido social de autoayuda y solidaridad) mediante un marco garantista de derechos subjetivos que supedite los recursos económicos a esos derechos, ha aparecido identificado de manera inequívoca como el principal desafío del sistema por el conjunto de autores a través de los que hemos construido el marco teórico y el estado de la cuestión —Casado y Fantova (2007), Guillén y Vilà (2007), Alonso Seco (2007), Las Heras (2002) o Moix Martínez (2004), entre otros.

Hemos identificado dos causas que se señalan de forma habitual para justificar la situación actual en torno a esta cuestión:

- La propia juventud del sistema, en comparación con los otros sistemas de protección social que fueron construyendo y reconociendo de forma gradual sus respectivos marcos de derechos.

5.1. Conclusiones sobre el marco teórico y el estado de la cuestión

- La ausencia de una ley estatal de servicios sociales que estableciera unos mínimos comunes para todos los ciudadanos a través de un catálogo concreto de servicios que fijase una financiación estable y detallada de los servicios sociales públicos.

No obstante, y pese a que no se contempla en el horizonte cercano la posibilidad de una ley estatal de servicios sociales, los autores coinciden en afirmar que hay un indudable y progresivo reconocimiento de los servicios sociales como derecho ciudadano, más allá de una mera acción benéfica de la Administración. Así lo reflejan tanto las nuevas leyes autonómicas de tercera generación de servicios sociales que se van aprobando —y que proclaman un derecho subjetivo a acceder a servicios que regulan mediante el establecimiento de catálogos de servicios—, como la propia aprobación de la Ley de Dependencia que supuso la universalidad plena de determinados servicios y prestaciones para las personas dependientes.

De cualquier forma, esta situación parece tener claramente un reflejo en la manera de difundir el sistema. O viceversa: la forma de difundir y promocionar el sistema está reflejando exactamente la situación del mismo en cuanto a su universalidad.

5.1.2. Una difusión confusa, escasa y compleja

El estudio de la difusión de los servicios sociales en nuestro país es escaso. Para elaborar nuestro marco teórico nos hemos tenido que apoyar básicamente en la obra de unos pocos autores que han centrado sus esfuerzos de investigación en reflexionar y aportar conocimiento a diversos aspectos de la comunicación de estos servicios. Destacamos entre estos autores principalmente a García Herrero y Ramírez Navarro (quienes, desde nuestra humilde opinión, han puesto las bases para el estudio racional de la comunicación de los servicios sociales), a Grande Esteban (autor de un completo manual sobre *marketing* de los servicios sociales) o a Toni Puig (quien ha aportado una innovadora forma de entender y llevar a cabo la comunicación de servicios públicos). Esta escasez de estudios es una prueba de que la difusión de los servicios sociales ha sido hasta ahora un aspecto secundario dentro de la estrategia general de prestación de los servicios para las Administraciones públicas.

La historia de la difusión de los servicios sociales públicos es tan reciente como lo son ellos mismos, es decir, desde que se implantan con la llegada de la democracia los denominados *nuevos servicios sociales* (los anteriores eran los llamados servicios sociales de la seguridad social y no eran exactamente lo que hoy entendemos como servicios sociales ni compartían sus objetivos) y las instituciones que los prestan tienen la necesidad de difundirlos para poder hacerlos llegar a los ciudadanos.

En su obra *Imagen y comunicación en temas sociales* (2003), García Herrero y Ramírez Navarro narran la evolución que ha experimentado la difusión de estos servicios en cuanto a técnicas, emplazamientos, diseño, imágenes y contenidos desde finales de los

5. CONCLUSIONES

años 70 hasta las postrimerías del siglo XX. En su relato, se cuenta cómo en los primeros años de puesta en marcha de los servicios sociales fue necesario contar a la ciudadanía qué eran estos servicios, para qué servían y cómo se debían utilizar. No obstante, la propia naturaleza de los servicios y la propia evolución en las formas de comunicar, acompañadas de las siempre presentes dificultades presupuestarias, han hecho que los servicios sociales se caractericen actualmente por emplear técnicas muy directas y personales de comunicación, dirigidas a públicos muy concretos y que se apoyan para su difusión en las empresas, en las asociaciones y en los grupos de afectados. En contra de lo que ocurrió en aquellos primeros años, en los que había urgencia en contarle a todo el mundo qué era ese sistema que acababa de nacer, se han ido reduciendo paulatinamente las acciones dirigidas al conjunto de la ciudadanía.

¿Qué supone comunicar servicios sociales públicos?

Partiendo de la idea de que los servicios sociales son los “grandes desconocidos”, hemos querido aprovechar el marco teórico elaborado en nuestro trabajo para poder responder a esta pregunta.

En nuestro proceso de investigación hemos englobado la difusión los servicios sociales públicos dentro del marco más amplio de la comunicación de los servicios públicos, cuyo eje es la realización de acciones de información de interés público o general. El concepto de interés general cobra especial importancia en la difusión de las prestaciones y de los servicios de los sistemas de protección social en general y del sistema público de servicios sociales en particular, dado que la finalidad del sistema es la del beneficio del conjunto de la población. El acceso a la información pública es una forma de participación ciudadana que, para ser ejercida adecuadamente, requiere de la transparencia y de la voluntad de las Administraciones públicas de impulsar y proporcionar unas condiciones adecuadas de accesibilidad a dicha información. La difusión, promoción, publicidad etc. de esta información pública es una de las maneras de facilitar su accesibilidad.

Por otra parte, en la difusión de los servicios sociales públicos también está presente la comunicación política: las Administraciones públicas encargadas de la prestación de los servicios sociales son organizaciones políticas, y como tales desarrollan modelos y prácticas de comunicación determinadas dirigidas a públicos que son contemplados bajo el prisma del interés político.

Así mismo, difundir servicios sociales públicos implica llevar a cabo acciones de comunicación institucional, ya que son servicios que al ser prestados desde instituciones públicas, se dirigen a públicos tanto externos como internos. La comunicación interna entre los trabajadores y entre los diferentes niveles (técnico y político) de la institución desempeña un papel fundamental en la prestación de los servicios sociales públicos y también en su difusión. La comunicación externa de los servicios sociales tiene diferentes públicos a los que atender: ciudadanos-usuarios, pero también entidades del tercer

5.1. Conclusiones sobre el marco teórico y el estado de la cuestión

sector, empresas privadas, asociaciones de afectados, otras Administraciones públicas, etc.

A priori, esto es, en un escenario ideal, las Administraciones públicas tendrían que tener a su disposición una serie de técnicas y emplazamientos para favorecer y promover la difusión del sistema. Pero lo que la propia investigación ha desvelado es que, en la actualidad, no se están aprovechando plenamente todas las posibilidades comunicativas que contribuirían a aumentar el nivel de conocimiento del sistema por parte de la ciudadanía (publicidad, *marketing* de servicios públicos, nuevas tecnologías, medios de comunicación, etc.) y que este tipo de acciones suelen quedarse dentro de los propios equipamientos sociales.

Del discurso de los informantes se han asociado estos hechos a múltiples razones, pero una de ellas destaca especialmente: hay una imposibilidad real de poder cumplir plenamente con la misión que los servicios sociales públicos tienen encomendada, sustentada en la falta de recursos económicos y personales necesarios para poder atender de manera adecuada al conjunto de la demanda.

Hay otro hecho llamativo: la propia indefinición de la misión de los servicios sociales y los prejuicios que se les asocian pueden tener su origen y alimento en la propia acción de las Administraciones públicas. Alrededor de los servicios sociales, y desde dentro de las propias instituciones, ha nacido todo un vocabulario técnico y una manera de nombrar a los propios servicios sociales que, en muchas ocasiones, confunde más que aclara

Por otra parte, la información social en los medios de comunicación referida a los servicios sociales parece haberlos mantenido históricamente en un segundo plano, primando más al resto de sistemas de protección social que están más asentados. No parece que las Administraciones públicas hayan hecho tampoco grandes esfuerzos para utilizar estos medios con el objetivo de difundir los servicios.

Los trabajos de los expertos en comunicación y *marketing* relacionados con los servicios sociales que hemos tomado como referencia [Grande Esteban (2002) y Puig (2004)] muestran cómo la actual administración relacional (de la que los servicios sociales públicos participan) utiliza y se beneficia de las técnicas clásicas de publicidad y de las estrategias de *marketing* de servicios públicos⁴² en otros servicios que presta a la ciudadanía (culturales, educativos, de seguridad, etc.). Para estos autores los servicios sociales, debido precisamente a su falta de visibilidad, no deben permanecer al margen del uso de estas técnicas y estrategias que ya utilizan esos otros servicios públicos,

⁴² Concretamente la aplicación del *marketing* de servicios públicos en los servicios sociales (pese a ser objeto de grandes resistencias dentro de las propias instituciones) supondría toda una revisión del proceso mismo de construcción de estos servicios al primarse con él la comunicación con el ciudadano en todas las etapas del proceso, ya que persigue unos servicios más adaptados a las necesidades de sus usuarios potenciales, acercándose a los ciudadanos más como personas que como meros administrados.

5. CONCLUSIONES

máxime cuando son unos servicios con un alto grado de desconocimiento y de estigmatización.

Muchos de los autores sobre los que hemos elaborado nuestro estado de la cuestión (a la que se han sumado una mayoría de los informantes del trabajo) coinciden en afirmar que el *marketing* es una herramienta que no sólo contribuiría a dotar a los servicios sociales de lo que Alienda (2005: 29) denomina "un discurso convincente, moderno, adaptado a los tiempos", sino que además facilitaría llevar a cabo una prestación de calidad de los servicios sociales por su capacidad para conocer las nuevas necesidades fruto de los cambios sociales y reinventar los métodos con los que se planifican y difunden los servicios sociales⁴³. Y es que según se desprende del discurso de los informantes, los modelos de comunicación que utilizan hoy las áreas de servicios sociales de los ayuntamientos son modelos anticuados, muy "folclóricos". Y más aún sí se comparan con los utilizados por las grandes entidades privadas que también participan de la intervención social (en las entrevistas se menciona, por ejemplo, las campañas de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) sobre discapacidad).

Por su parte, la publicidad aparece señalada como una herramienta necesaria para dotar de visibilidad a los servicios sociales entre los ciudadanos, lo que sería un elemento necesario para favorecer su uso y aumentar su grado de conocimiento. La publicidad de servicios sociales hace confluir la publicidad de servicio público con la publicidad social. Los servicios sociales se mueven en el terreno de los valores (por tanto exige un cuidadoso uso de los lenguajes y contenidos de sus mensajes) y uno de sus objetivos fundamentales, el de la prevención social, tiene en la publicidad a una gran aliada.

Hay que tener presentes todas estas particularidades a la hora de llevar a cabo la difusión de los servicios sociales públicos. La complejidad para comunicar estos servicios nos lleva a plantear que la difusión del sistema se debe organizar de forma racional. Utilizar planteamientos estratégicos de comunicación contribuye a asentar con claridad unos criterios comunes sobre quiénes deben ser los responsables de la difusión, cuáles los objetivos de las acciones de comunicación, cómo debe ser la naturaleza de los mensajes vinculados a estos servicios, cuáles deben ser las técnicas y los emplazamientos más adecuados, y cómo se deben evaluar esas acciones.

5.2. Validación de las hipótesis

Al investigador cualitativo le pedimos que ofrezca, no una explicación parcial a un problema —como el modo que presenta un determinado conjunto

⁴³ En este sentido se han apuntado algunas técnicas de *marketing* que podrían adaptarse a los servicios sociales: Estudios de población; encuestas de satisfacción para usuarios; encuestas de satisfacción para los trabajadores; establecimiento de grupos de calidad; diseño de publicidad; mejora de los procesos de planificación.

5.2. Validación de las hipótesis

de variables condición la forma en que se nos muestra otro conjunto de variables— sino una comprensión global del mismo

(Rodríguez Gómez, Gil Flores y García Jiménez, 1996: 101)

Con este trabajo hemos pretendido ofrecer una respuesta a la situación problemática expuesta (el escaso conocimiento de los servicios sociales por una gran parte de la población) a través de la siguiente cuestión central: ¿existe una relación entre la difusión que las Administraciones públicas están llevando a cabo de los servicios sociales públicos y el nivel de conocimiento ciudadano de estos servicios?

Para responder a dicha cuestión, proponíamos en el capítulo sobre el diseño de la investigación unas hipótesis generales al hilo de esta cuestión, con sus correspondientes hipótesis particulares:

H.1. *El modelo vigente de difusión del sistema público de servicios sociales por parte de las Administraciones públicas está preservando el actual nivel de conocimiento de estos servicios por parte de la ciudadanía.*

h.1.1. *El modelo de difusión actual del sistema público de servicios sociales no responde al principio de universalidad sobre el que se asienta el sistema.*

h.1.2. *La difusión del sistema público de servicios sociales se enfrenta a una problemática propia que afecta de forma específica al nivel de conocimiento de estos servicios entre la ciudadanía.*

H.2. *El modelo actual de difusión del sistema público de servicios sociales viene determinado por la estructura sobre la que se asienta la organización del sistema.*

h.2.1. *La legislación actual que rige el sistema público de servicios sociales determina el tipo de difusión que las Administraciones responsables de la prestación de estos servicios están llevando a cabo.*

h.2.2. *La financiación actual que goza el sistema determina el tipo de difusión que llevan a cabo las Administraciones públicas responsables de la prestación de estos servicios.*

h.2.3. *La estructura organizativa del sistema público de servicios sociales determina el tipo de difusión que llevan a cabo las Administraciones públicas responsables de la prestación de estos servicios.*

Hablamos de validación de hipótesis y no de contraste de hipótesis (para lo que necesitaríamos llevar a cabo pruebas estadísticas). Las hipótesis que presentamos, fruto de una investigación de carácter cualitativo y, por tanto, hipótesis cualitativas, pretenden “reconstruir” la realidad tal y como la observan los actores que participan del proceso de elaboración y gestión de la difusión de los servicios sociales públicos, aportando con ello

5. CONCLUSIONES

unas respuestas tentativas a la situación problemática planteada. No son por tanto hipótesis excluyentes, y su importancia radica en estar basadas en unos datos proporcionados por unos informantes que, como decimos, desempeñan un papel protagónico en dicho proceso.

Para efectuar la validez de estas hipótesis nos hemos apoyado tanto en la integración de los datos obtenidos mediante las herramientas metodológicas utilizadas en la investigación —que nos han ayudado a definir las características del modelo de difusión actual del sistema y su relación con la propia estructura del sistema— como en las fuentes de datos a las que hemos recurrido para determinar el grado de conocimiento de los servicios sociales por parte de la ciudadanía y el marco teórico que hemos elaborado.

5.2.1. Validación de las hipótesis sobre la relación entre el modelo de difusión del sistema público de servicios sociales y el nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre estos servicios

Los datos que hemos obtenido mediante las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión nos muestran, desde las preferencias y valoraciones de los expertos y de los técnicos en servicios sociales, la existencia de un modelo de difusión de estos servicios empleado por las Administraciones públicas desde el que no se están llevando a cabo las acciones que serían necesarias o que podrían contribuir a elevar el conocimiento de los servicios sociales entre la sociedad. Los rasgos distintivos del modelo parecen reflejar un objetivo distinto: una difusión heterogénea, limitada, descoordinada y sin criterios comunes ni planificación estratégica, poco visible, de vocación más selectiva que universalista y donde se están empleando unas técnicas de comunicación predominantemente minoritarias.

El cuestionario a responsables de servicios sociales municipales ha corroborado y profundizado en estas características al mostrar cómo los ayuntamientos de una región determinada, la Comunidad de Madrid, difunden sus servicios (los servicios sociales de atención primaria) de manera autónoma e independiente entre sí, con una gran diversidad de estructuras organizativas en lo referido a la planificación y puesta en marcha de sus acciones comunicativas. Hemos podido observar además cómo los municipios participantes emplean mayoritariamente técnicas de comunicación de un alcance ciertamente moderado, ubicándolas de forma habitual dentro de los propios equipamientos sociales y no en el exterior, de manera que no están contribuyendo a aumentar la visibilidad externa de los servicios.

Se observa además una tendencia en cuanto a los enfoques comunicativos empleados que parece orientarse cada vez más a colectivos muy concretos y determinados,

5.2. Validación de las hipótesis

públicos que han ido haciéndose habituales de los servicios sociales, en detrimento del uso de enfoques más universalistas dirigidos a todos los ciudadanos.

Por otra parte, no es práctica habitual, en los servicios sociales municipales analizados, el uso de técnicas de *marketing* de servicios públicos y de publicidad que podrían potenciar y persuadir a la ciudadanía sobre la utilidad y el valor mismo del sistema.

De esta manera, estimamos que la reducida visibilidad de los servicios sociales públicos, su manera fragmentada de presentarse ante la ciudadanía, la disminución de los enfoques universalistas de comunicación, unidos a la escasa inversión en comunicación y publicidad y a la falta de criterios comunicativos comunes, son factores que impiden elevar el grado de conocimiento de los servicios sociales públicos entre la ciudadanía.

Así pues, consideramos válida la existencia de una relación entre el actual modelo de difusión del sistema público de servicios sociales y el elevado nivel de desconocimiento que la ciudadanía española tiene de este sistema.

5.2.1.1. *Relación entre el modelo de difusión de los servicios sociales públicos y el principio de universalidad del sistema*

Todos estos rasgos que acabamos de mencionar y que definen la forma en la que se están difundiendo los servicios sociales públicos en la actualidad muestran nítidamente que el sistema no se está difundiendo de forma universal al no estarse prestando de forma universal. No recibe la misma información sobre la existencia de los servicios sociales públicos un ciudadano que habite en Madrid que otro que viva en Getafe o en Gijón. Incluso dentro de los mismos municipios hay sectores donde los servicios sociales parecen ni existir ni tener razón de ser, así como colectivos que reciben más información que otros y zonas en las que se difunden de forma diferente estos servicios. Unos servicios que teóricamente se pretenden universales pero que en la realidad no lo son.

Por lo tanto consideramos que queda validado el hecho de que el modelo de difusión actual de los servicios sociales públicos no se está difundiendo de acuerdo al principio de universalidad sobre el que se construye el sistema.

5.2.1.2. *Relación entre la problemática específica de la difusión de los servicios sociales públicos y el nivel de conocimiento del sistema entre la ciudadanía*

A partir del análisis del conjunto de los instrumentos de recogida de información, hemos identificado una serie de elementos que afectan negativamente y de manera específica a la difusión y a la promoción de los servicios sociales públicos entre la

5. CONCLUSIONES

ciudadanía y que complican la posibilidad de aumentar el nivel de conocimiento del sistema entre la ciudadanía.

Desde las entrevistas exploratorias y desde el grupo de discusión, esta problemática se ha localizado en torno a varios aspectos.

En primer lugar, se señala una percepción ciudadana en la que los servicios sociales están todavía muy estigmatizados, cuya base localizamos principalmente en base dos circunstancias: Por un lado, en los antecedentes históricos de la intervención social clásica en nuestro país anterior a la configuración del sistema público de servicios sociales, asociada a la caridad, a la beneficencia y a la pobreza. Por otro lado, en las propias características de algunos de los colectivos de usuarios de servicios sociales que terminan siendo habituales de los mismos, que refuerzan esta estigmatización que se alimenta además del propio desconocimiento de los objetivos y de la manera de trabajar de estos servicios, orientada en muchos casos a la urgencia dados los recursos disponibles.

En segundo lugar, la propia acción comunicativa de las Administraciones públicas de servicios sociales produce interferencias en el proceso comunicativo con la ciudadanía: indefinición en la misión de los servicios, conceptualización difusa y heterogénea de los servicios y de los propios departamentos, descoordinación entre entidades, fragmentación de las acciones derivada de la estructura organizativa del sistema, ausencia de planificación estratégica de la comunicación, uso de métodos anticuados de comunicación y publicidad, falta de visibilidad externa de las acciones de comunicación... La burocracia, la difusión desigual de servicios o la carencia de medios destinados a la promoción de los servicios sociales son otros de los aspectos que se achacan a la acción comunicativa que llevan a cabo las Administraciones públicas.

En tercer y último lugar, se ha señalado a la imagen proyectada por parte de los medios de comunicación generalistas de la información social en general y de los servicios sociales en particular como un elemento causante de confusión (a veces también de estigmatización) que no está contribuyendo a superar los prejuicios existentes en torno a los servicios sociales.

Por su parte, los responsables de servicios sociales municipales que han participado en el cuestionario han coincidido en señalar la estigmatización hacia los servicios sociales y el tratamiento negativo por parte de los medios de comunicación como los factores que más inciden en la difusión de los servicios entre los ciudadanos.

Todos estos elementos se han identificado desde las diversas herramientas metodológicas como las fuentes que alimentan el desconocimiento de los servicios sociales por parte de la ciudadanía, pero además se ha señalado reiteradamente desde los datos cualitativos cómo este desconocimiento alimenta a su vez la estigmatización y la confusión entre los ciudadanos hacia los servicios sociales.

Estos datos nos hacen afirmar la existencia de una problemática determinada que afecta de forma específica a la difusión del sistema público de servicios sociales,

5.2. Validación de las hipótesis

ejerciendo una influencia directa en el grado de conocimiento de los mismos por parte de la ciudadanía.

5.2.2. Validación de las hipótesis sobre la relación entre el modelo de difusión y la estructura del sistema

A partir de los datos recogidos desde las entrevistas exploratorias y el grupo de discusión hemos podido comprobar que el actual modelo de difusión que están empleando las Administraciones públicas para divulgar y promocionar el sistema público de servicios sociales entre la ciudadanía, viene determinado por la estructura del sistema (analizada a partir de su estructura legal, financiera y organizativa). Un sistema que, pese a nombrarse universal, en su acción cotidiana no puede ofrecer más que un acceso limitado al mismo y únicamente en determinadas y muy concretas prestaciones (como la renta mínima de inserción o las prestaciones que se derivan de la propia Ley de Dependencia) adquiere este carácter.

La existencia de esta estructura impide que pueda llevarse a cabo una promoción homogénea, integral y universalista del sistema entre el conjunto de los ciudadanos, y por tanto el sistema se está difundiendo de forma limitada. Un hecho que obviamente está obstaculizando el incremento del nivel general de conocimiento de los servicios sociales.

La validación de esta hipótesis se sostiene precisamente a partir de la comprobación de sus hipótesis particulares, que pasamos a realizar seguidamente.

5.2.2.1. Relación entre la estructura legal del sistema y el modelo de difusión

La legislación actual que rige el sistema público de servicios sociales, y que se asienta principalmente en la legislación autonómica de servicios sociales y en la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, promulga por un lado el principio de universalidad de estos servicios pero por otro establece una serie de condiciones a la ciudadanía para el acceso al sistema.

Este condicionamiento para el acceso tiene su justificación en la propia financiación actual del sistema, que se está mostrando insuficiente para poder garantizar una verdadera prestación universal de los servicios sociales públicos, como ha sido expresado reiteradamente por los actores mediante las entrevistas cualitativas (y como también ha quedado reflejado en el marco teórico).

De esta forma, no se ha podido garantizar más que en determinados aspectos el derecho universal de acceso a los servicios sociales, y por lo tanto podríamos hablar de un sistema público de servicios sociales en donde éstos se declaran universales en la teoría pero que son selectivos en la práctica.

5. CONCLUSIONES

Este hecho determina que las Administraciones públicas encargadas del acceso al sistema, imposibilitadas de ofrecer un acceso universal a sus servicios sociales, deban hacer frente a las actuaciones más urgentes y lleven a cabo una difusión limitada y selectiva de los mismos, puesto que el principio de universalidad que promulgan las diferentes leyes autonómicas no puede hacerse efectivo mientras el derecho no esté garantizado precisamente por esas mismas leyes. Una mayor difusión podría suponer un aumento de la demanda ciudadana de los servicios sociales imposible de sostener con los recursos actuales.

La ausencia de una ley estatal de servicios sociales implica una variedad de sistemas autonómicos de servicios sociales más o menos homogéneos (como hemos visto a lo largo de la investigación, cada comunidad autónoma se rige por su propia ley de servicios sociales).

La suma de estos sistemas conforma el propio sistema público de servicios sociales, un sistema de protección social donde las Administraciones locales (encargadas de llevar a cabo la atención primaria del sistema) adquieren un elevado grado de responsabilidad en cuanto a su difusión, dado que no existen ni un criterio unificador ni una política común de difusión del propio sistema, lo que también quiere decir que el sistema no se está difundiendo como sistema.

De esta forma se pone en evidencia la relación existente entre la estructura legal del sistema público de servicios sociales y la forma en la que estos servicios públicos se están teniendo que difundir por parte de las Administraciones públicas encargadas de su prestación.

5.2.2.2. *Relación entre la estructura financiera del sistema y el modelo de difusión*

Como explicábamos a lo largo de la elaboración del marco teórico y como ha sido puesto de manifiesto en las entrevistas y en el grupo de discusión, la financiación económica sobre la que se apoya en la actualidad el sistema, se está mostrando insuficiente para poder ofrecer los recursos (técnicos, económicos y de personal) que serían necesarios para llevar a cabo una universalidad efectiva de los servicios sociales, debiendo limitarse éstos a la atención de los casos más urgentes, y por tanto obligando a las Administraciones públicas competentes a llevar a cabo una selección de sus usuarios, lo que se refleja en la forma de comunicar los servicios: una difusión selectiva, limitada y poco visible.

El temor (real) a desbordar una atención que ya está especialmente saturada, temor al que ya hemos hecho referencia en el punto anterior, tiene unos efectos obvios en la intencionalidad comunicativa, como hemos podido conocer mediante las opiniones expresadas por los expertos y técnicos, y corroborar después tras conocer las caracte-

5.2. Validación de las hipótesis

rísticas más comunes de la difusión de los servicios de atención primaria de los municipios madrileños que se han reflejado mediante el uso del cuestionario.

Así mismo, esta insuficiencia económica afecta también a los recursos que pueden destinarse a la comunicación, lo que obviamente es un claro obstáculo añadido a su difusión y dificulta el uso de más y más modernas herramientas de comunicación por parte de los departamentos de servicios sociales y de sus profesionales.

Por tanto, la estructura en la que se está apoyando financieramente el sistema está determinando que los servicios se deban difundir de una forma limitada y selectiva, fragmentada, afirmándose por tanto una clara relación entre la estructura financiera del sistema y el modelo de difusión de los servicios sociales públicos.

5.2.2.3. Relación entre la estructura organizativa del sistema y el modelo de difusión

La estructura organizativa, fruto de una variada legislación autonómica de servicios sociales y de una ley estatal (la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local) que ubica en los municipios mayores de 20.000 habitantes la responsabilidad de llevar a cabo la prestación de los servicios sociales de atención primaria, implica que cada ayuntamiento adquiera todo el protagonismo en la difusión de estos servicios (que suponen la puerta de entrada al sistema) en su propio municipio. Este hecho provoca una excesiva dependencia del poder político local en la difusión del sistema además de, y sobre todo, tener como consecuencia una difusión heterogénea de estos servicios en lo que respecta al conjunto de los ciudadanos.

De esta forma, ninguna Administración pública está llevando a cabo una difusión global del sistema a nivel estatal: la Administración local porque su ámbito de actuación se limita a la atención primaria dentro de sus límites territoriales, la Administración autonómica porque se está centrando en la difusión (en su territorio) de sus servicios sociales especializados, especialmente en los servicios especializados más conocidos, aquellos dirigidos a las personas mayores y, en menor medida, a las personas con discapacidad (las comunidades autónomas se limitan a la difusión de esos mismos servicios y no a la del propio sistema, ni siquiera la del sistema regional en tanto que sistema) y la Administración central porque, sencillamente, no está difundiendo un sistema cuyas competencias fundamentales han sido transferidas a las comunidades autónomas. Además, la presencia de múltiples entidades en los servicios sociales de atención especializada, con una gran presencia del sector privado en la oferta, hace que su difusión compita con la de los servicios de las Administraciones públicas.

Por tanto, esta difusión se está llevando a cabo de forma desigual, arbitraria y desordenada, según la voluntad política y la disponibilidad presupuestaria de cada municipio y de cada comunidad autónoma.

Al final, a partir de análisis de la difusión que los ciudadanos están recibiendo

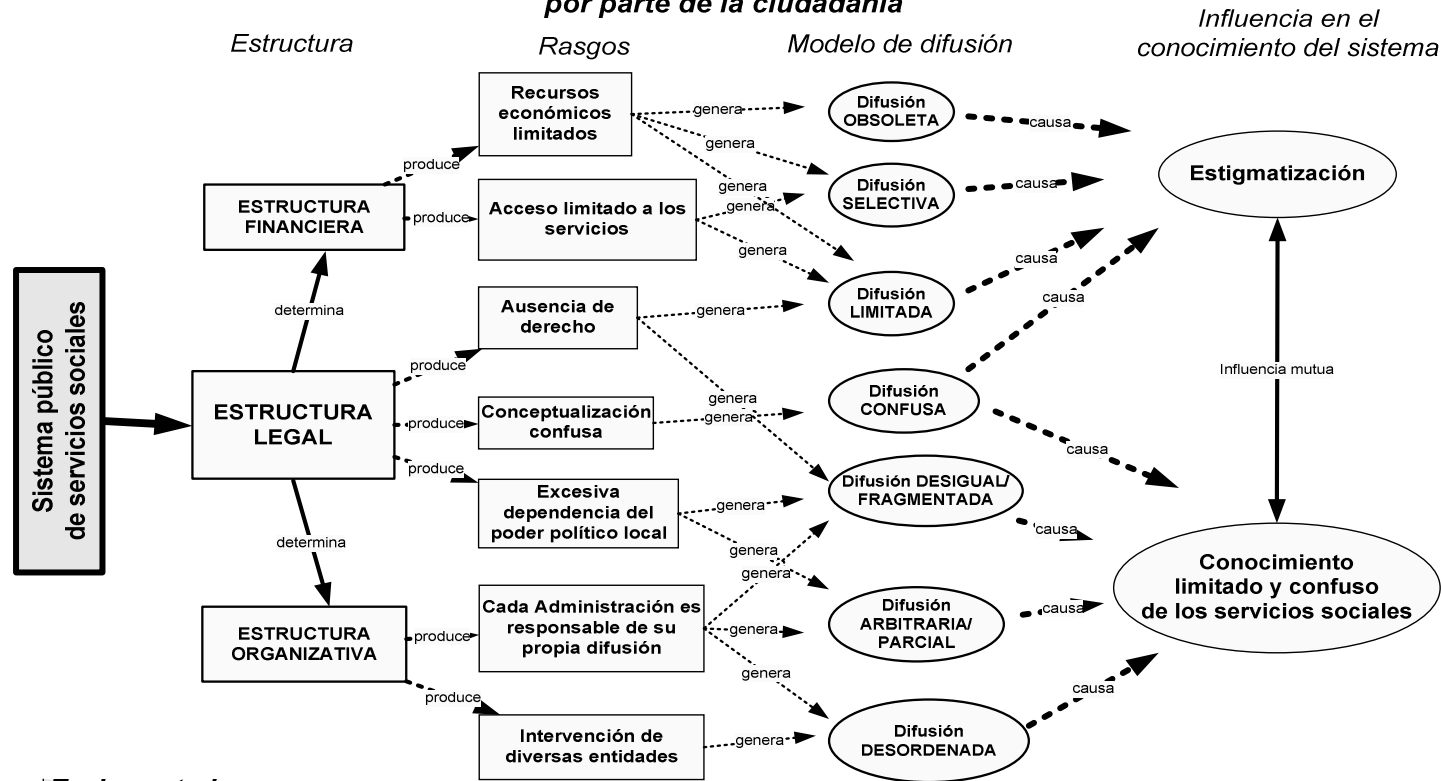
5. CONCLUSIONES

sobre los servicios sociales desde el conjunto de la Administración pública hemos identificado, a partir de los datos recogidos en las entrevistas, el grupo de discusión y el cuestionario, una ausencia de mensajes que promocionen el propio sistema y que se dirijan a la ciudadanía.

En definitiva, detectamos la ausencia de una política unitaria, coordinada y universal de difusión de los servicios sociales públicos (una política de comunicación global del sistema).

Por tanto, podemos afirmar que la estructura organizativa actual del sistema público de servicios sociales está determinando el modelo de difusión del sistema que están empleando las Administraciones públicas para promocionar estos servicios entre la sociedad.

Mapa de relaciones entre la estructura del sistema público de servicios sociales, el modelo de difusión empleado por las Administraciones públicas y su influencia en el conocimiento de los servicios sociales por parte de la ciudadanía



Tesis central

La estructura vigente del sistema público de servicios sociales genera la existencia de un modelo determinado de difusión de estos servicios desde las Administraciones públicas que influye en el nivel de conocimiento de estos servicios por parte de la ciudadanía

Gráfico n.º 172: Ilustración de las hipótesis de las relaciones entre la estructura del sistema público de servicios sociales y su difusión.

Fuente: Elaboración propia.

¿Cómo determina la estructura actual del sistema público de servicios sociales la metodología de comunicación empleada por las Administraciones públicas para difundir los servicios sociales?

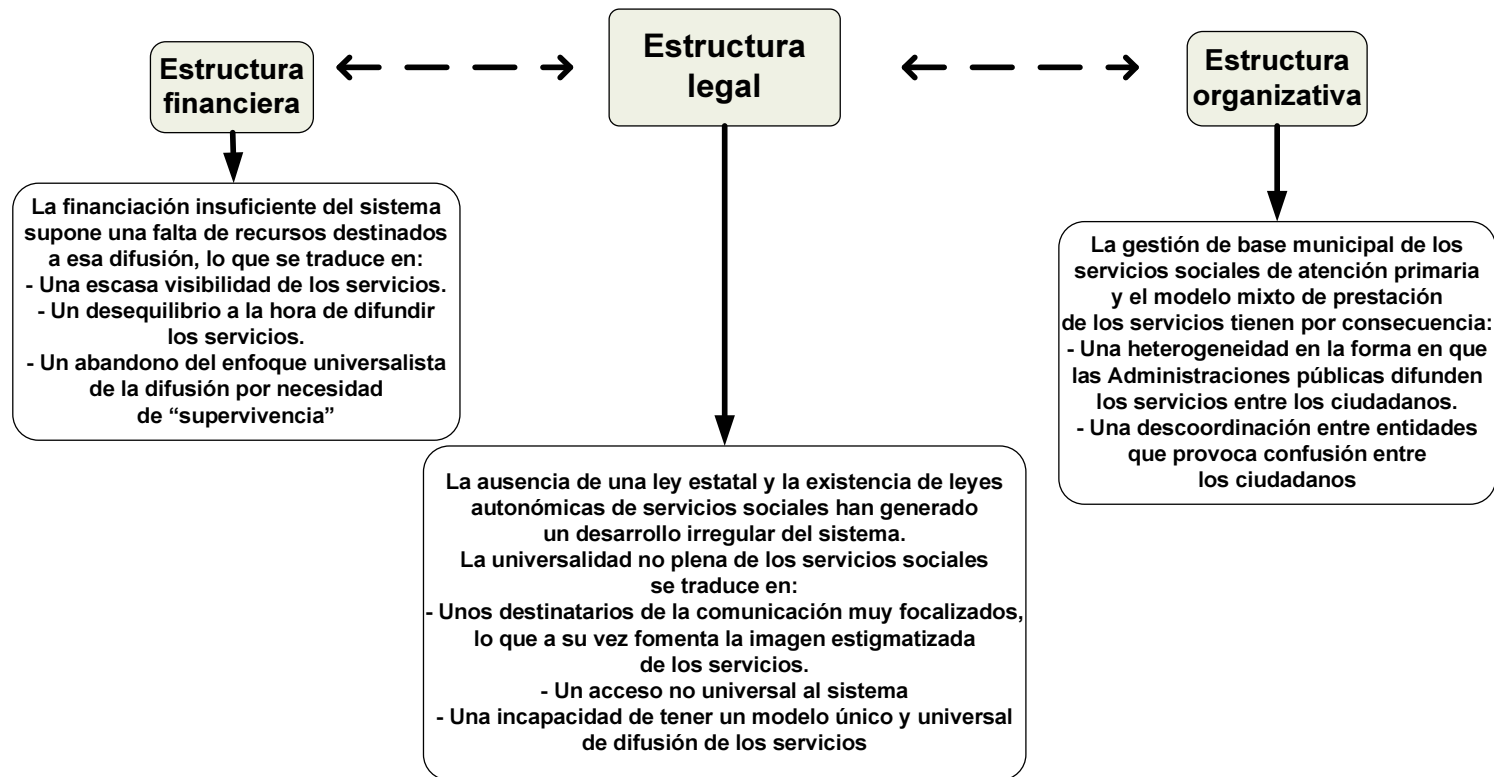


Gráfico n.º 173: ¿Cómo determina la estructura actual del sistema público de servicios sociales la metodología de comunicación empleada por las Administraciones públicas para difundir los servicios sociales?

Fuente: Elaboración propia.

5.3. Conclusiones generales

Los servicios sociales públicos en España, tal y como los entendemos en su sentido estricto, nacen en la democracia con una concepción universalista, decidida a superar la tradición histórica de la asistencia social pública de carácter benéfico y caritativo. Sin embargo, el sistema público de servicios sociales español es el sistema de protección social menos conocido por los ciudadanos.

La presente investigación ha pretendido esclarecer cuál es la relación existente entre el nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre los servicios sociales públicos y la difusión que las Administraciones públicas están llevando a cabo del sistema público de servicios sociales, describiendo y analizando para ello el modelo de comunicación vigente empleado por estas Administraciones para hacer llegar estos servicios a los ciudadanos.

La tesis central del trabajo ha partido de la idea de que el modelo de difusión actual del sistema público de servicios sociales que están empleando las Administraciones públicas está preservando un nivel de conocimiento determinado entre la ciudadanía que no se corresponde con el que merece un sistema de protección social de carácter universal.

El proceso de la investigación nos ha llevado a concluir que no se están empleando todos los recursos comunicativos que serían necesarios para llegar adecuadamente al conjunto de la población. Hay varios indicadores que muestran esto: Falta de estrategias de comunicación, falta de planificación, comunicación desigual de diversos servicios, comunicación fragmentada según el municipio, vocación selectiva de la comunicación, etc.

La principal causa que se apunta como responsable de esta situación es la falta de recursos con que cuentan los servicios sociales para poder llevar a cabo una verdadera prestación universal derivada de un sistema aún en construcción y con determinadas debilidades que han sido apuntadas, siendo quizá la más importante la imposibilidad de disponer de una ley estatal que determine en todo el territorio qué son estos servicios y hasta dónde pueden llegar en cuanto a su grado de universalidad.

Las principales consecuencias que se derivan de esta manera de difundir los servicios son un elevado nivel de desconocimiento de los servicios sociales, una elevada confusión y una persistencia de diversas imágenes estereotipadas de estos servicios con altas cargas de negatividad. Estos tres rasgos influyen de forma notable en la promoción de los servicios sociales entre los ciudadanos e influyen poderosamente en el acceso a los mismos.

El desarrollo del trabajo nos ha conducido a revelar la poderosa relación existente entre las estructuras legislativa, financiera y organizativa sobre las que se asienta el sistema con el modelo de difusión actual de los servicios que emana de las Administraciones públicas, modelo que hemos pretendido definir y caracterizar a partir de la información obtenida desde el punto de vista de diversos actores que participan de forma protagónica del sistema.

5. CONCLUSIONES

Los servicios sociales de atención primaria o generales, en los que se ha centrado gran parte de nuestro análisis, suponen la puerta de entrada al sistema público de servicios sociales, ya que la legislación encarga a los ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes la responsabilidad de gestionar y poner en marcha estos servicios, unos servicios que cubren un amplio espectro de problemáticas sociales yendo desde la prevención, hasta la asistencia y la rehabilitación.

Desde el punto de vista de la difusión, es lógico pensar que cada ayuntamiento conoce mejor que ninguna otra Administración pública las necesidades de sus ciudadanos y que sabe cómo comunicarse con ellos de la forma más eficaz. Sin embargo, el principio de descentralización territorial y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos desde el que se rigen los servicios sociales municipales produce al mismo tiempo una gran heterogeneidad en cuanto a los mensajes que la ciudadanía (receptora final de los servicios sociales del sistema) está recibiendo respecto a la existencia del sistema. Una heterogeneidad que, desde la dimensión de la comunicación, se contrapone al propio principio de universalidad del sistema.

Esto no significa que los servicios sociales se estén comunicando “mal”. Probablemente, en las circunstancias actuales, no se pueden difundir de otra manera y, más aún, no se deben difundir de otra manera mientras no cambien los elementos que le dan al sistema su naturaleza actual.

Así, en la actualidad cada municipio es responsable de la promoción de sus propios servicios sociales, dependiendo en exceso esta promoción de la voluntad de los responsables políticos de los ayuntamientos, pero además también de la propia capacidad financiera de los municipios, que influye de manera determinante en la oferta de servicios que se hace a la ciudadanía y por tanto en lo que se comunica a la sociedad. Este hecho induce a pensar que los ciudadanos reciben una información diferente sobre los servicios sociales públicos dependiendo del municipio donde vivan. Por tanto, hablamos de una difusión parcial y no universal.

Sumada a esta heterogeneidad, los resultados obtenidos mediante el cuestionario realizado en una serie de municipios de la Comunidad de Madrid y su relación con la información obtenida mediante las entrevistas a expertos en servicios sociales y el grupo de discusión con técnicos de servicios sociales municipales nos muestran que todos los municipios participantes en la investigación comparten también algunas características significativas en cuanto a la difusión de sus servicios sociales.

- 1) Existe una situación general de disminución de los mensajes dirigidos desde las Administraciones públicas de servicios sociales hacia el conjunto de los ciudadanos (lo que equivaldría a un enfoque universalista de la comunicación) primándose cada vez más un enfoque de las acciones comunicativas de tipo selectivo y especializado, dirigido hacia sectores muy concretos de la población.

5.3. Conclusiones generales

Este hecho parece responder a la necesidad de comunicar de forma eficaz los servicios disponibles entre el público objetivo, optimizando los escasos recursos destinados a la comunicación de que disponen los ayuntamientos. Sin embargo, al mismo tiempo que esto ocurre, hemos identificado, como decimos, un descenso significativo de los mensajes y acciones comunicativas que, desde una orientación universalista y unos contenidos más generalistas, deberían servir para responder, por ejemplo, para promocionar la propia existencia del sistema público de servicios sociales y de la labor que cumple en la sociedad (máxime cuando el sistema sufre de un elevado grado de desconocimiento entre la ciudadanía). Con ello disminuye también la difusión de mensajes en torno a las funciones de prevención y sensibilización que la comunicación de estos servicios puede llegar a desarrollar.

Consideramos que este es un hecho significativo en nuestra investigación, ya que si bien durante las primeras etapas de la historia de la comunicación de los servicios sociales desde la implantación de la democracia en España⁴⁴ siempre estuvo presente la necesidad de comunicar qué son y para qué sirven los servicios sociales, a partir de finales de los años 90 este tipo de contenidos fue poco a poco dando paso a un nuevo modelo en el cual “ya no se pretende que la publicidad consiga dar a conocer las cuestiones más profundas de los temas sociales o enseñe a utilizar adecuadamente los servicios sociales” (García Herrero y Ramírez Navarro 2001: 43).

Sin duda este cambio de paradigma en la forma de comunicar ha sido una evolución natural fruto del propio desarrollo del sistema, de la adaptación de la propia intervención social a las realidades y problemas cambiantes que han ido surgiendo en su trabajo cotidiano y de las propias dificultades de financiación de los principales protagonistas del mismo (los ayuntamientos). Los datos que hemos presentado nos hacen pensar que, ante la profunda transformación de la sociedad española durante la pasada década (debida entre otros aspectos al crecimiento de la población que experimentó nuestro país debido al aumento de la inmigración pero también al envejecimiento de progresivo de esa misma población), las Administraciones locales, para llevar a cabo una gestión adecuada de los servicios sociales generales que tienen encomendados, han tenido que optimizar sus recursos frente a una demanda cada vez mayor de estos servicios.

Consideramos que esta necesidad de optimizar los recursos ha tenido una influencia directa en la forma en la que los servicios sociales públicos redifun-

⁴⁴ Denominadas por García Herrero y Ramírez Navarro (2001) como la etapa filosófica (años 70 y 80), la etapa pragmática (año 80 y primeros años 90) y la etapa utilitarista (años 90), como ya hemos tratado en el estado de la cuestión.

5. CONCLUSIONES

den y promocionan entre la ciudadanía, que han tenido que adaptar estos recursos limitados a las necesidades más urgentes de sus ciudadanos, primándose para ello un enfoque cada vez más selectivo de la difusión, dirigido a sectores y colectivos muy concretos, y dejando de lado paulatinamente las orientaciones más universalistas. Entonces, nos encontramos con un planteamiento de comunicación que se adapta más a estas necesidades urgentes pero que, en contrapartida, supone un déficit en la promoción de los servicios sociales que va dirigida a toda la ciudadanía y no sólo a determinados colectivos.

- 2) Al poner el foco de la investigación en la metodología empleada por las Administraciones locales para difundir los servicios sociales de atención primaria, hemos comprobado cómo la visibilidad de estos servicios es notoriamente menor que la de otros servicios municipales y cómo las acciones comunicativas elaboradas para su promoción tienden a permanecer “ocultas” dentro de los propios equipamientos de servicios sociales.

A esto se une el uso habitual de técnicas de comunicación de tipo directo, enfocadas hacia públicos más bien minoritarios, acompañadas de una modesta utilización de los medios de comunicación de más amplio alcance (prensa, radio, televisión e incluso Internet). Este tipo de técnicas tienen la ventaja de ser muy eficaces entre los públicos que participan de ella, pero tienen el inconveniente de que ni siempre, ni todos los ciudadanos pueden acceder a ellas.

- 3) Hay una primacía en la difusión de unos determinados servicios sociales frente a otros (principalmente de los servicios destinados a personas mayores o a víctimas de la violencia de género), por lo que hay servicios con una difusión muy limitada que dificulta la posibilidad de acceso. Lo que no se conoce no se puede utilizar ni reclamar.
- 4) Se ha identificado una ausencia generalizada de estrategias globales de difusión de estos servicios por parte de los municipios, lo que da entender que la comunicación de los mismos no se está entendiendo como un proceso, sino que estamos ante un modelo donde priman especialmente las acciones puntuales de comunicación. Este hecho produce entre otras cosas una inconstancia de la comunicación que, a su vez, provoca una pérdida de cotidianidad de la misma entre la sociedad. La falta de uso de planteamientos estratégicos tiene sus consecuencias. Por ejemplo, supone que prácticamente en ninguno de los municipios se lleven a cabo acciones de evaluación de las acciones de comunicación ni se pueda por tanto comprobar la eficacia de esas acciones.
- 5) Por último, hemos podido identificar que diversos elementos como la propia indefinición de la misión de los servicios sociales, la libertad de difusión del

5.3. Conclusiones generales

sistema desde las múltiples Administraciones que intervienen en él sin criterios de comunicación comunes o la confluencia de las prestaciones de servicios sociales públicos y privados (propias del sistema mixto español de servicios sociales en el que confluyen la iniciativa pública y la iniciativa privada) y de los mensajes que de ellas se derivan (lanzados desde diferentes servicios, Administraciones, públicas empresas privadas y otras entidades en la intervención social), genera importantes problemas de descoordinación y de saturación de información que producen una gran confusión entre la ciudadanía.

Todas estas características no parecen tener entre sus objetivos el que se eleve el nivel actual de conocimiento del sistema por parte de la ciudadanía. Es más, la suma de estos rasgos de la difusión y promoción actual de los servicios sociales que llevan a cabo las Administraciones públicas está produciendo de forma muy probable un conocimiento desigual y confuso de los servicios sociales por parte de los ciudadanos y continúa, sino alimentando, sí al menos contribuyendo a mantener una imagen de estigmatización hacia ellos que no ha podido ser superada pese a los esfuerzos que el propio sistema (a través de sus actores) ha venido realizando en esa dirección prácticamente desde sus inicios (en este sentido, se apunta tanto al hecho de que los servicios sociales municipales, al primar las necesidades más urgentes, se sigan circunscribiendo a los colectivos más desfavorecidos, como también al propio tratamiento que los medios de comunicación están haciendo de la información referida a estos servicios).

El origen de este modelo de difusión lo hemos localizado en la propia estructura del sistema. Mediante la información obtenida a partir de las herramientas cualitativas, hemos podido comprobar cómo los actores identifican claramente el origen de la cuestión en la ausencia de una ley de ámbito estatal que establezca de forma inequívoca la universalidad del sistema, a fin de hacer efectiva, en todo el territorio nacional, la inclusión social de toda la ciudadanía⁴⁵. La ausencia de esta ley ha generado una estructura legislativa de carácter autonómico con una gestión básicamente local al respecto del acceso al sistema.

La diversa legislación autonómica, no obstante, goza de un amplio grado de homogeneidad en cuanto a sus principios comunes: universalidad, igualdad, solidaridad, prevención, responsabilidad pública, descentralización, normalización e integración, participación, planificación y coordinación y globalidad. Sin embargo, la inexistencia de una

⁴⁵ A este respecto, desde el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) se afirmaba en el año 2009⁴⁵, durante el IV Congreso Nacional de Servicios Sociales, que "la desposesión actual del Gobierno central en materia de regulación de derechos sociales debilita las posibilidades de inclusión de los grupos en riesgo de exclusión, que necesitan un marco garantista estatal de derechos subjetivos que favorezcan la inclusión social (...) resulta un contrasentido que un Estado moderno como el español carezca absolutamente de competencias en materia de garantía de derechos y servicios sociales y que solo sean las comunidades autónomas las que tengan potestad en estas cuestiones".

5. CONCLUSIONES

ley estatal y la propia autonomía de los ayuntamientos en materia de comunicación, tiene por consecuencia una regulación del sistema mediante 17 leyes autonómicas diferentes con su propio desarrollo normativo y con su propia tipología de oferta de prestaciones y de formas de llegar hasta ellas, haciendo que la capacidad de acceso ciudadano a esta oferta sea diferente en función del lugar donde se habite.

Este hecho tiene una obvia e importante relación en lo que respecta a la difusión del conjunto de la oferta de servicios sociales públicos que se propone a la sociedad como parte esencial de la protección social, impidiendo que la difusión de los servicios sociales se haga de forma universal, existiendo una difusión desigual de los servicios en función del territorio de residencia, debido a que el desarrollo administrativo es desigual y la capacidad de la oferta diferente.

En otras palabras, y como prueba la investigación, la estructura sobre la que se asienta el sistema en la actualidad produce una situación de acceso limitado al mismo que impide que pueda llevarse a cabo un modelo de difusión universal del sistema.

Así pues, la conclusión principal de la investigación es que el sistema público de servicios sociales no se está difundiendo como sistema ante la ciudadanía, lo que tiene como consecuencia más directa el hecho de que no exista un único modelo de difusión del sistema y de que el sistema no se esté difundiendo de forma universal. El sistema público de servicios sociales no se está difundiendo de forma racional e intencionada ni hay una política establecida y concreta de promoción del mismo.

Tras esta afirmación surgen diversas cuestiones que cabría plantearse: ¿se debería difundir como sistema?, ¿sería posible hacerlo en la actualidad basándose en su propia estructura legislativa?, ¿sería conveniente?

Ante estas cuestiones, sostenemos que si se pretendiese elevar el conocimiento ciudadano del sistema (un hecho que entendemos necesario para éste pueda cumplir adecuadamente los fines para los que se creó y para legitimarse ante la sociedad), sería necesaria la implantación de una política de comunicación de carácter universalista (dirigida a toda la ciudadanía) con sus objetivos y fines, sus directrices y reglamentos, y sus recursos asignados claramente definidos.

Si pretendemos que sea un sistema de uso universal, debe conocerse por los ciudadanos que pueden llegar a necesitarlo. Y, ¿quiénes son esos ciudadanos? Consideramos que, si se ha llegado a la conclusión de que los problemas a los que se dirigen los servicios sociales son universales y que, por tanto, afectan por igual a todas las personas independientemente de su edad, estatus social o económico, sexo, etc., el sistema debería conocerse por parte de todos estos ciudadanos para que puedan hacer uso de él cuando aparece la necesidad de hacerlo (saber dónde acudir, saber cuándo se puede acudir, saber cómo hacer uso de lo que ofrece el sistema). Entonces, habría que difundirlo de forma universal.

6. DISCUSIÓN

6.1. Análisis crítico de los resultados

Existe una contradicción entre los fines de los servicios sociales públicos y las circunstancias de la comunicación de los mismos hacia la ciudadanía. Por un lado son servicios dirigidos teóricamente a todos los públicos pero por otro la escasa financiación hace que la difusión que se hace de los servicios por parte de las Administraciones públicas no corresponda a con estos fines.

Este trabajo de investigación plantea la necesidad de incorporar como parte necesaria e indispensable la comunicación (la imagen, la publicidad y la promoción pública de los servicios) a la estrategia de prestación de los servicios sociales públicos para ofrecer a la ciudadanía una imagen moderna, eficiente y de calidad de la prestación de los servicios sociales que aumente su conocimiento entre la ciudadanía y contribuya a cambiar la percepción negativa de estos servicios. Esto supone conceder un valor al factor *comunicación* diferente del que se le concede en la actualidad por parte de las Administraciones públicas prestadoras de servicios sociales.

Si se aumenta el valor de este factor, y se comprende la necesidad de incluirlo en la estrategia de prestación de los servicios, el sistema responderá mejor a sus fines y la calidad de los servicios se adaptará más y mejor a las necesidades reales de sus usuarios potenciales aumentando, por tanto, la prestación de los servicios, aumentándose igualmente la participación y la implicación de la ciudadanía en las cuestiones sociales (comunicarse produce visibilidad, presencia, crea vínculos y genera compromiso social, responsabilidad y credibilidad), aumentándose la legitimidad social de los servicios y su aceptación entre los ciudadanos y favoreciendo la imagen de las Administraciones públicas entre los ciudadanos en general.

Comunicar hoy servicios sociales requiere de un tratamiento específico que incluya una reflexión previa sobre aspectos diversos pero vinculados entre sí como la sensibilización ciudadana ante los problemas sociales, la estigmatización hacia los servicios

sociales y o la propia cuestión de la universalidad en su oferta comunicativa. Un tratamiento específico que debe incluir un mejor y más racional uso de las técnicas comunicativas y que, además, al igual que otros servicios públicos, tiene a su disposición las estrategias de *marketing* para mejorar su oferta y llegar mejor al ciudadano que pueda necesitarlos.

Por tanto, valorizar el factor *comunicación* desde la gestión de los servicios sociales supone entender la difusión de estos servicios como un fenómeno propio, con unas características específicas que la diferencian de la difusión de otros tipos de servicios públicos (aunque compartan también con ellos rasgos comunes) ya que tiene que hacer frente a unas necesidades de comunicación particulares. Entre las necesidades que más se han mencionado, podemos nombrar las siguientes:

- Aumentar la visibilidad tanto del propio sistema como de los servicios, haciéndolos cotidianos y cercanos.
- Llegar a sectores de la población que están fuera de los circuitos habituales de la comunicación social, sin que esto suponga dejar de intentar llegar al conjunto de la población.
- Utilizar unos discursos elaborados desde la sensibilidad, sin que se olvide que no por ello tienen que dejar de ser atractivos y positivos.
- Combatir la estigmatización y los prejuicios y estereotipos asociados a los servicios sociales.
- No limitarse a informar, sino también trabajar valores, sensibilizar y prevenir.
- Difundir la metodología de trabajo de la intervención social comunitaria, que afirma la influencia que el entorno comunitario tiene en la resolución de los problemas sociales y promueve su participación en ellos.

El nivel de conocimiento actual que existe entre la sociedad español acerca de los servicios sociales públicos (que consideramos escaso al estimarse cercano al 50 % de la población) no parece corresponderse con aquel nivel ideal que, creemos, hubieran deseado las personas que gestaron el sistema.

Consideramos que el problema de esta situación es que este nivel de desconocimiento de los servicios sociales hace que muchas personas que podrían acceder y beneficiarse de estos servicios no lo hagan, como señala uno de nuestros informantes en una de nuestras entrevistas: “Mucha gente no sabe que tiene derecho a tener unos servicios sociales. Entonces, sino eres consciente de que tienes un derecho, no lo exiges (...) se benefician de ellos la gente que tiene capacidad de estar más informada, y la gente que está más informada no es siempre la gente que más lo necesita”.

6.1. Análisis crítico de los resultados

Los datos de esta investigación reflejan cómo nuestros informantes observan desde sus respectivas ubicaciones una estrecha relación entre la cuestión de la universalidad y su influencia en la determinación de los objetivos y la orientación de la acción de promoción y puesta en conocimiento de la ciudadanía de la oferta de servicios sociales. Tener un derecho ciudadano presupone que quien puede hacer uso de él deba conocerlo. Sin embargo, como hemos visto a lo largo del trabajo, el derecho ciudadano a los servicios sociales públicos no es todavía una realidad plena o perfecta. El principio de universalidad que recogen las leyes autonómicas de servicios sociales y la no concreción en derechos supone una incongruencia. Así, los servicios sociales públicos en la actualidad más que servicios dirigidos a toda la población y para situaciones de necesidad social, parecen servicios de urgencia, para necesidades urgentes. Casi podrían llamarse “mínimos sociales” porque sí son, en cambio, la garantía de unos mínimos sociales para no caer en la exclusión social.

De cualquier manera, independientemente de que podamos prever un progresivo reconocimiento de derechos en materia de servicios sociales en un futuro a medio plazo, consideramos que es necesario promocionar más y mejor los servicios sociales tal y como existen en la actualidad, porque el bajo nivel de conocimiento de los mismos hace pensar que hay un considerable número de ciudadanos necesitados de estos servicios que no los conocen.

Desde esta idea, el objetivo ideal sería poder alcanzar una situación en la que todo ciudadano, independientemente de su condición, tuviera claro qué son los servicios sociales (qué es un centro de servicios sociales y bajo qué circunstancias se puede acudir a él, cuál es la misión que, desde ese lugar, se está realizando en su entorno, quiénes son los profesionales que trabajan allí y cómo trabajan, etc.). Esto requeriría una situación ideal en la que realmente estos servicios sirvieran a todos los ciudadanos sin distinción, desde la que se debería poner en marcha una manera de trabajar que incluyera en sus planteamientos y acciones una intencionalidad de naturaleza esencialmente comunicativa dirigida a todos los ciudadanos (a través de la publicidad, el *marketing* de servicios públicos, el uso de los medios de comunicación, etc.). Sería necesario hacerlo sin olvidar que las Administraciones públicas encargadas de la prestación de los servicios sociales públicos deben emplear la comunicación de forma vigilante y cotidiana para llegar a aquellos ciudadanos a los que les cuesta más informarse y que son más susceptibles de ser usuarios de servicios sociales (a través de la investigación social, la segmentación y el mapa de públicos, el *marketing* social, etc.), de forma que estos servicios puedan alcanzar los fines para los que existen. Para conseguir esto, la promoción y difusión de los servicios sociales públicos no debe limitarse a ser una comunicación no publicitaria (aquella que utiliza sólo la información), sino que debe valerse de la publicidad (de la persuasión) para llegar a la sociedad.

6. DISCUSIÓN

Consideramos que, para que los servicios sociales públicos cumplan su misión y sus fines de forma efectiva, no tienen que atender a toda la población, sino sólo a la que lo necesite. Pero sí se tienen que dirigir a toda la sociedad. Y para poder llegar a la población que puede llegar a utilizarlos sería necesario que la difusión de estos servicios se dirigiera al conjunto de la población. Es decir, independientemente de que la prestación no vaya a poder ser universal, sería conveniente que la difusión de esas prestaciones sí llegara, en la medida de sus posibilidades, a toda la ciudadanía. Hay varios motivos para justificar esta necesidad:

- La juventud del sistema de servicios sociales, en comparación con la del resto de sistemas de protección social, la convierte una estructura aún en construcción, lo que supone que sea merecedora de una atención especial.
- El propio carácter público de los servicios, pagados con los impuestos de todos los ciudadanos.
- Los servicios sociales prestan una función que se supone que es un beneficio social para el conjunto de la sociedad.
- En cuanto a sus usuarios, “son todos los que están pero no están todos los que son”. Si no están todos los que son, el sistema se está mostrando incapaz de responder a sus fines.
- Por otro lado, si bien el derecho al acceso al sistema no es pleno o perfecto, el derecho a conocer y a estar adecuadamente informado sí debe garantizarse para saber y poder recurrir a estos servicios cuando sea necesario.

Además, los servicios sociales tienen una naturaleza compleja. Es compleja porque, para lograr su objetivo principal de favorecer el bienestar social para lograr una sociedad más cohesionada y justa, a partir de la inclusión social, hacen frente a una multitud de problemas múltiples y variados, algunos estructurales, otros coyunturales. Es decir, se enfrentan a una problemática compleja, diversa, multidimensional, que necesita de un enfoque con estas mismas características para ser abordada. Esta complejidad está presente en su difusión, y anticipa también la necesidad de pensar la comunicación de estos servicios de manera específica y ordenada, también pedagógica.

Esta complejidad, que consideramos que parte de la enorme indefinición de la misión de los servicios sociales ante la ciudadanía, determina totalmente como decimos su forma de ser comunicados. La redefinición de esa misión es pues un factor clave en la difusión y promoción del sistema.

Partiendo de los resultados del trabajo, afirmamos que, para garantizar un conocimiento universal del sistema público de servicios sociales, sería necesario dotarlo de una política de difusión común y racionalizada que se dirigiera a toda la ciudadanía, independientemente de que en cada municipio las Administraciones locales centrasen su

ámbito de actuación en el difícil equilibrio entre sus posibilidades presupuestarias y sus propias necesidades específicas.

La investigación ha mostrado precisamente la ausencia de unos criterios comunes que garanticen una difusión universal del sistema, respondiendo al propio principio de universalidad de los servicios sociales públicos. Así, el análisis que hemos realizado sobre la difusión actual que se está haciendo de los servicios sociales ha desvelado unos rasgos que nos permiten afirmar que no es una difusión universal: es una difusión limitada, heterogénea, desigual, que no se rige por un criterio común y que depende en exceso de las voluntades e intereses políticos de turno. El resultado es un sistema que no se está difundiendo como sistema.

Pero son precisamente estas características las que nos ofrecen la clave de cómo debería ser una difusión universal: homogénea, constante, igualitaria, cotidiana, no selectiva y regida por unos criterios comunes. Consideramos que un sistema universal como es (o pretende ser) el sistema público de servicios sociales debería disponer de un modelo equivalente de difusión (y por tanto, un modelo universal). Esto entrañaría poder disponer de una política de comunicación que fuera homogénea, coherente, objetiva, integral. El elevado desconocimiento y la estigmatización de que son objeto los servicios sociales hacen necesario, además, que esa política deba responder a modelos atractivos de comunicación utilizando técnicas innovadoras (donde el *marketing* juega un papel necesario) y que conceda una gran importancia a su presencia cotidiana en la sociedad.

Estimamos que un incremento en la cantidad y en la calidad de la actividad comunicativa del sistema contribuiría a lograr un mayor conocimiento de los servicios sociales públicos, lo que previsiblemente supondría una (consecuente) mayor utilización de los mismos, un aumento del acceso ciudadano, una mayor participación de los ciudadanos implicados, además de promover una mejor imagen de las corporaciones municipales y otras Administraciones públicas implicadas.

Hay otros argumentos para justificar los beneficios que entraña difundir el sistema público de servicios sociales:

- La necesidad de transparencia y de participación informativa que, de la acción cotidiana de las Administraciones públicas, tienen las sociedades democráticas.
- La obligación que tienen las Administraciones públicas de facilitar el ejercicio de los derechos y de los deberes de las personas.
- La aportación que hacen los servicios sociales públicos a la cohesión social, mediante la promoción que hace de los valores éticos y el fomento de la participación ciudadana en la resolución de los problemas sociales.

- La legitimación de este tipo de servicios públicos, favoreciendo una imagen positiva de su repercusión en la sociedad y de la labor que realizan sus profesionales.

En definitiva, sostenemos que sería necesario establecer de manera formal unos criterios de comunicación del sistema público de servicios sociales en tanto que sistema, que conformasen un modelo uniforme de difusión del sistema. Una política común de promoción y difusión del sistema que no existe en estos momentos.

Por otra parte, se ha identificado una relación entre el avance en materia de legislación y el aumento del conocimiento de los servicios. Esto supone que cuando a través de los avances legislativos se van adquiriendo *de facto* derechos, la notoriedad que alcanzan los servicios y prestaciones que esas leyes garantizan aumenta de forma exponencial entre la ciudadanía, debido principalmente a la difusión que los medios de comunicación llevan a cabo de esos avances.

Esto lo ha puesto claramente de manifiesto la puesta en marcha de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (2006), cuya implantación ha supuesto una serie de aportes significativos al sistema público de servicios sociales⁴⁶, especialmente en cuanto a la consideración de las prestaciones sociales como derecho y al aumento consiguiente de los fondos destinados a su sostenimiento. Así, esta evolución también ha supuesto un cambio de imagen del sistema derivado de la propia universalidad real de la prestación destinada a las personas dependientes que garantiza dicha ley.

De la misma forma, la llegada de esta ley ha supuesto una necesaria adaptación de la normativa en materia de servicios sociales, como está ocurriendo con la promulgación de las leyes autonómicas de tercera generación, las cuales comienzan a promulgar el derecho subjetivo a los servicios sociales⁴⁷, constituido como un derecho de ciudadanía, a la vez que atiende a los derechos de acceso al sistema previstos en la Ley de Dependencia.

De cualquier manera nuestro trabajo se ha centrado en desvelar las relaciones entre la estructura del sistema y la manera de difundir dicho sistema. Estas relaciones nos dan pie a plantear nuevos interrogantes: Si los municipios, debido a su propia naturaleza, no pueden hacer factible una difusión universal del sistema público de servicios sociales, ¿qué nivel de la Administración debería encargarse de desarrollar esa política? ¿Las comunidades autónomas? ¿El Estado? Si el modelo vigente de difusión del sistema produce un conocimiento tan escaso del mismo, podría pensarse que no

⁴⁶ La mayoría de los servicios y prestaciones de la Ley de Dependencia lo son del propio sistema de servicios sociales y se accede a ellos desde las propias infraestructuras de este sistema.

⁴⁷ La consideración de derecho subjetivo universal significa que el ciudadano podrá reclamar ante los tribunales los derechos que reconoce la Ley, garantizándose así la prestación del sistema. Este concepto implica, tal como ya ocurre en otros campos del Estado del Bienestar, una responsabilidad y obligación pública.

6.1. Análisis crítico de los resultados

interesara difundirlo de forma universal. ¿Cuánto nos interesa como sociedad que exista una difusión universal del sistema público de servicios sociales?

Cabe preguntarse también si hay que difundir los servicios sociales más de lo que ya se está haciendo en la actualidad mientras no haya cambios significativos en la cuestión de la universalidad. Quizá la difusión universalista de los servicios sociales públicos hiciera que se desbordasen, pero eso generaría un nuevo diálogo entre la sociedad y sus poderes públicos acerca de qué servicios públicos se dotar la sociedad y de cuáles no.

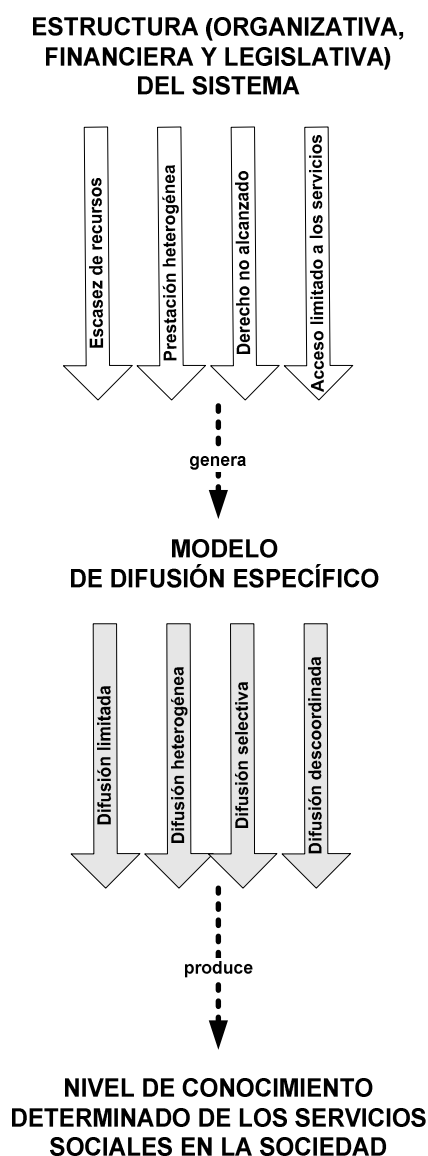


Gráfico n.º 174: Tesis central de la investigación.
Fuente: Elaboración propia.

6.2. Aportaciones

Esta investigación ofrece un conjunto de aportaciones en diversos ámbitos. y disciplinas. El ámbito de estudio de la comunicación de un sistema de protección social como el de los servicios sociales es un campo de trabajo realmente poco explorado. La tesis ha pretendido reunir en el trabajo de investigación las principales dimensiones referidas a esta cuestión y añadir otros conceptos y aportaciones que, desde el *marketing* y la comunicación pública, son de interés para la mejora de la difusión de estos servicios. Obras de las que necesariamente hay que partir para iniciar cualquier tipo de investigación sobre esta difusión. El trabajo, además, realiza un panorama general sobre cómo están comunicándose en la actualidad los servicios sociales municipales de una determinada región (Madrid), y la percepción que de esta comunicación tienen sus responsables, sus técnicos y los ciudadanos que la reciben.

En lo referido al estudio de la comunicación social, el trabajo y sus resultados se enmarcan dentro de la comunicación pública y de la comunicación política. Dentro de la primera, se aportan una serie de reflexiones, conocimientos y técnicas específicas para la difusión y promoción de un área determinada de servicios públicos determinados que ha sido objeto de muy pocos estudios e investigaciones, como son los servicios sociales. Todo ello desde una visión global que incluye aspectos históricos, legislación, teoría, metodología y práctica.

En cuanto a la comunicación política, este trabajo ha pretendido producir una reflexión coherente sobre los fines, las funciones y los objetivos que concurren en la comunicación de los servicios sociales. Consideramos que desde este trabajo puede partir una guía práctica que sirva para comprender los factores que confluyen en el proceso de comunicar servicios sociales desde todo tipo de Administraciones públicas, si bien algunos aspectos podrán profundizarse y ampliarse en futuras investigaciones. Estamos pensando en la utilidad que la investigación le puede proporcionar a cualquier persona que adquiera la responsabilidad de dirigir los servicios sociales municipales de cualquier municipio desde el ámbito político (aunque no exclusivamente, los propios profesionales sociales pueden encontrar en el trabajo diversas ideas que a buen seguro sabrán aprovechar).

Por otra parte, los resultados obtenidos y la propia construcción del marco teórico aportan argumentos para defender y promover la aplicación del *marketing* de servicios públicos en los servicios sociales en pro de la mejora de la prestación y del aumento del conocimiento de los servicios.

Consideramos que la tesis aporta también elementos novedosos a la teoría y al estudio crítico del sistema público de servicios sociales, al dirigir una mirada al funcionamiento del mismo desde el punto de vista del enfoque de la comunicación. El uso de este enfoque ha producido unos resultados que van más allá del propio análisis del modelo de comunicación, llegando a reflexionar sobre la propia universalidad de los

6.2. Aportaciones

servicios sociales. Consideramos además que el marco teórico que hemos elaborado de forma laboriosa hace una síntesis sobre lo que son los servicios sociales, su utilidad y razón de ser en las sociedades modernas, su funcionamiento, sus dificultades, su evolución. Se ha hecho pensando no únicamente en los expertos en servicios sociales y comunicadores de lo social que algún día lean estas líneas, sino también, y sobre todo, en el ciudadano que quiera conocer y comprender este sistema de servicios públicos que existe en su sociedad y que muy previsiblemente deberá utilizar en algún momento de su vida de forma directa o indirecta.

La tesis quiere ser una modesta aportación a la construcción de las disciplinas que más tienen que ver con los servicios sociales, tales como el trabajo social o la educación social. Disciplinas con una trayectoria relativamente reciente en las que la difusión de sus actuaciones y de los resultados de su labor (y los beneficios que reportan a la creación de una sociedad más cohesionada y justa) habitualmente no se hace o no tiene la repercusión que merecen entre la ciudadanía. Lo que no se conoce, no existe.

Por último, pero no menos importante, a través de la investigación hemos construido unas hipótesis (a partir del análisis de la difusión del sistema) que consideramos que aportan una mirada crítica y novedosa a la situación actual de los servicios sociales públicos y que inciden en la necesidad de, sino profundizar, sí al menos provocar un debate acerca del perfeccionamiento del sistema

Así, esta tesis hace un planteamiento crítico a la actual configuración del sistema público de servicios sociales desde la perspectiva de la comunicación. El trabajo ha aportado diversas respuestas sobre la difusión y promoción de estos servicios, pero sobre todo deja planteadas cuestiones interesantes. El resultado y su principal aportación es una reflexión teórica sobre lo que somos como sociedad y sobre lo que queremos llegar a ser.

6.3. Líneas prospectivas de investigación

Al realizar el trabajo de investigación se ha tenido la oportunidad de conocer la imagen que, de su propia metodología de comunicación, tienen las instituciones públicas responsables de la prestación de servicios sociales, a través de la opinión de los técnicos, directivos y políticos concernidos en la misma. Hay una serie de cuestiones que sería interesante abordar a partir de nuestras conclusiones.

En primer lugar, consideramos necesario llamar la atención sobre la falta de investigaciones referidas (tanto a nivel regional como estatal) a la evolución del conocimiento y de la valoración que los ciudadanos tienen con respecto al sistema público de servicios sociales, máxime cuando los trabajos más recientes con los que hemos trabajado han mostrado un elevado nivel de desconocimiento de estos servicios. ¿Acaso no tienen interés las Administraciones públicas en saber cuánto conocen y cómo

valoran los ciudadanos las actuaciones que vienen realizando frente a los problemas sociales? ¿No les importa que este nivel pueda ser corregido y mejorado?

Consideramos además la utilidad de conocer la opinión que los ciudadanos tienen no ya únicamente sobre los servicios sociales públicos, sino sobre su propia visibilidad y difusión. ¿Consideran los ciudadanos que las Administraciones les están informando adecuadamente sobre la utilidad, el uso y el acceso al sistema y a sus servicios? Esto incluiría tanto a los ciudadanos ya usuarios de servicios sociales, los ciudadanos potenciales usuarios y los ciudadanos que, *a priori*, no son ni usuarios directos ni usuarios potenciales de estos servicios.

Igualmente, proponemos la necesidad de probar, ensayar, y contrastar diversas experiencias de comunicación social y *marketing* de servicios aplicadas a los servicios sociales públicos. Experiencias basadas en la introducción de estrategias de comunicación y estrategias de *marketing* y en la evaluación de los resultados su aplicación. Es necesario ensayar y evaluar, para conocer lo que funciona, para conocer lo que no funciona, para conocer lo que puede ser de utilidad para difundir los servicios sociales y lo que no. Así mismo, sería interesante comprobar cómo un empleo distinto de las herramientas de comunicación disponibles —que incluyera la implantación de estrategias de *marketing* de servicios públicos— podría favorecer la evaluación de las necesidades sociales.

En este sentido se podría comprobar si realmente la aplicación de modelos de comunicación de enfoques claramente universalistas aumentarían realmente el grado de conocimiento de los servicios por parte de la ciudadanía. Nosotros estamos convencidos.

Consideramos también que el factor *comunicación* está llamado a convertirse en un componente fundamental para el perfeccionamiento de los servicios sociales públicos, ya que es un elemento determinante para que los ciudadanos conozcan y sepan utilizar estos servicios. El perfeccionamiento de estos servicios exige de una mejora en la coordinación entre las instituciones concernidas en la intervención, una mejora que tenga como objetivo una universalidad efectiva en la difusión, clarificando y gestionando la multiplicidad de la oferta que se dirige al ciudadano. Sostenemos que ese perfeccionamiento pasa por la planificación racional e intencionada de la comunicación y el aumento decidido de la visibilidad de estos servicios

Desde nuestro punto de vista, el progresivo reconocimiento de los servicios sociales como derecho ciudadano deberá verse acompañado de una adecuada difusión y visibilidad de los mismos que aumente el grado de conocimiento ciudadano y, con ello, la capacidad de ejercer dicho derecho. Incluso si los servicios sociales no llegaran a alcanzar la universalidad plena como derechos exigibles, las instituciones deben, a nuestro juicio, hacer un esfuerzo mayor del actual para reducir el nivel de desconocimiento existente que, sobre los servicios sociales, tienen los ciudadanos, independientemente del presumible crecimiento de la demanda de servicios que supondría esa reducción, para prevenir las pérdidas de oportunidades de acceso por falta de información.

6.2. *Aportaciones*

A este respecto la evolución en el medio plazo de la aplicación de la denominada Ley de Dependencia podría convertirse en un interesante objeto de análisis desde la perspectiva de la comunicación, observando qué sucede, cómo se transforma esa comunicación, esa forma de difundir y de poner en conocimiento del ciudadano esos servicios cuando se convierten en derechos plenos.

7. APLICACIONES

El presente trabajo abre un camino al estudio sobre dos importantes aspectos vinculados a los servicios sociales, *a priori* distintos pero estrechamente relacionados entre sí, que consideramos necesario introducir en el debate sobre el perfeccionamiento de los servicios sociales:

Por un lado, introducir en el debate académico y profesional sobre el perfeccionamiento de los servicios sociales públicos la importancia de su difusión ciudadana, de cara a extender las posibilidades de uso por parte de la ciudadanía. Al visibilizar esta cuestión, se hace inevitable traer a colación la necesidad de hablar, debatir, estudiar y llevar a cabo diversos análisis sobre la promoción de los servicios sociales.

Por otro lado, al incidir en la repercusión que el factor *comunicación* tiene sobre el conocimiento y la percepción que los ciudadanos tienen sobre los servicios sociales, es necesario recordar la problemática que gira en torno a la cuestión del acceso a los mismos, concretamente en lo referente a la cuestión fundamental que relaciona la universalidad de estos servicios y su concepción como derechos exigibles. Nuestra tesis ha llegado a la conclusión de que la falta de recursos que sufren los servicios sociales impide su universalidad plena y este impedimento, a la vez, determina la forma de difusión de los mismos. A su vez, este modelo de difusión resultante limita las posibilidades de acceso de los ciudadanos a los servicios sociales.

7.1. Aplicaciones teóricas

Esta investigación presenta aportes en varias dimensiones teóricas. En primer lugar, el estudio ha pretendido poner de relieve la importancia que el factor *comunicación* tiene en la consecución de los objetivos del sistema y en su perfeccionamiento,

vinculando dicho factor con la capacidad de acceso y de utilización de estos servicios por parte de los ciudadanos.

En segundo lugar, se espera que el trabajo proporcione un conocimiento sustantivo de las características, de las fortalezas y de las debilidades que le son propias a la difusión de los servicios sociales públicos, de cara a futuros análisis, investigaciones y estrategias de optimización. Se han identificado y sustantivado para ello diversos conceptos que pueden explicar mejor el funcionamiento de una organización compleja como es la del sistema público de servicios sociales y, sobre todo y de manera especial, de la problemática relacionada con su difusión y promoción. Sin duda muchos de estos conceptos podrán ser revisados, modificados y ampliados en investigaciones futuras, pero consideramos que esta labor de sustantivación y conceptualización supone un aporte teórico de gran utilidad y valor para desarrollar este campo de estudio.

En tercer lugar, y desde la perspectiva metodológica, la investigación ha hecho uso de la técnica de análisis de datos cualitativos asistido por ordenador desde la denominada teoría fundamentada o *Grounded Theory* desarrollada por los sociólogos Barney G. Glaser y Anselm L. Strauss. La teoría fundamentada se está extendiendo de forma cada vez más habitual en la investigación en las ciencias sociales y humanas gracias a la aplicación del *software* como recurso de apoyo al procesamiento y organización de los datos cualitativos. Consideramos que esta metodología de investigación cualitativa, ya desarrollada con éxito en otros campos como el educativo o el clínico, como afirman Solers Pujals y Fernández Gómez (2010), dispone de un amplio recorrido en el ámbito del estudio de la comunicación social. Estos autores defienden su aplicación concreta en el ámbito de la investigación del *marketing* y de la comunicación, siempre teniendo presente las precauciones que impone el método cualitativo debido a su carácter subjetivo e interpretativo y la necesidad de confrontar las descripciones e inferencias resultantes de este método con otros datos obtenidos de forma independiente. Así, en el caso que nos ocupa, hemos querido validar nuestro análisis con esos otros datos obtenidos mediante la técnica del cuestionario y el análisis cuantitativo de los mismos.

Así mismo, para llevar a cabo la elaboración de este cuestionario ha sido necesario establecer y definir una serie de indicadores específicos orientados a describir los aspectos que relacionan los servicios sociales municipales y su comunicación como servicio público, un campo que hemos comprobado está inexplorado. Precisamente porque esta investigación prueba que el estudio de la difusión de los servicios sociales públicos es relativamente reciente y ciertamente escaso —razón por la cual estos indicadores pueden requerir de un ulterior perfeccionamiento y de un extenso proceso de validación en caso de ser utilizados en posteriores investigaciones—, consideramos que los resultados obtenidos son válidos y que inician y muestran un camino a seguir.

Por último, en el campo analítico se han formulado algunas nuevas hipótesis e interrogaciones fruto del análisis comparativo de la información que han relacionado diversas dimensiones de la estructura del sistema público de servicios sociales (la

7.1. Aplicaciones teóricas

estructura financiera, la estructura legislativa y la estructura organizativa) con el tipo de difusión que el ciudadano está recibiendo desde las Administraciones públicas y su vinculación con el nivel de conocimiento que el ciudadano tiene de estos servicios y los desequilibrios en el acceso a los mismos.

7.2. Aplicaciones prácticas

El trabajo también aporta una serie de aplicaciones prácticas que pasamos a explicar.

En primer lugar, a lo largo de la investigación hemos podido conocer y detallar una serie de funciones que están presentes política de difusión de este tipo de servicios: la información, la prevención, la publicidad, la autopromoción, la sensibilización, la apelación al ciudadano y su interacción con él. Conocer y aplicar estas funciones supone adaptar la difusión de los servicios sociales públicos a los propios fines que éstos cumplen en la sociedad, convirtiéndose el factor *comunicación* en un elemento más que contribuye a la consecución de los mismos. Sin olvidar que toda difusión de servicios ofertados desde las Administraciones públicas lleva implícito un elemento político, que podemos considerar como una función más.

En segundo lugar hemos podido listar toda una serie de herramientas de comunicación y *marketing* que pueden utilizarse de forma específica desde los departamentos y áreas públicas de servicios sociales tanto municipales como autonómicos para contribuir a aumentar y mejorar su difusión, si es que se desea hacerlo. Así mismo se explicita en el marco teórico el proceso básico para llevar a cabo un planteamiento estratégico de la comunicación de los servicios sociales. De esta forma, este estudio tiene una enorme utilidad práctica para gestores, políticos y profesionales, de los servicios sociales públicos, a la vez que pretende convertirse en un punto de partida para futuras investigaciones dedicadas a la comunicación de estos servicios.

En tercer lugar, de forma más concreta, se ha expuesto la utilidad del *marketing* de servicios públicos en su aplicación a los servicios sociales en cuanto al hecho de que esta aplicación podría suponer una mejora significativa en algunos importantes aspectos de la prestación de los servicios sociales como son el conocimiento del ciudadano-usuario, la producción de servicios que se adapten a las necesidades sociales o el alcance eficaz de la comunicación de esos servicios.

La aplicación del *marketing* a los servicios sociales públicos es una cuestión que, si bien no está ausente de controversia, o precisamente por ello, antes o después deberá ser planteada si es que se pretende aumentar el grado de conocimiento de los ciudadanos y adaptar los servicios sociales a las nuevas formas de gestión de las Administraciones actuales. Consideramos que, debido a esa controversia existente y que hemos visto reflejada en las voces de expertos, técnicos y directivos (nuestra tesis expone los argumentos

a favor y en contra de la aplicación de las técnicas de *marketing* de servicios públicos), este planteamiento deberá hacerse de forma dialogada y pedagógica, ya que su aplicación no supondría únicamente una mera introducción de elementos publicitarios para aumentar la difusión de los servicios, sino que supondría pasar a formar parte de la propia estrategia de prestación de los servicios de manera transversal, puesto que incluye aspectos que van más allá de la comunicación, como la investigación y detección de necesidades, la planificación y servucción o la evaluación y devolución a los ciudadanos de la propia acción social.

En cuarto y último lugar, consideramos que la propia reflexión principal que aporta la tesis también puede ser considerada como una aplicación práctica. A través de la observación de los servicios sociales municipales en la Comunidad de Madrid, hemos podido comprobar cómo su difusión varía de un municipio a otro, independientemente de su color político o tamaño, con la influencia que esto tiene en el grado de conocimiento de los ciudadanos madrileños. Es de suponer que esta situación se extiende en el conjunto del Estado debido a la propia estructura del sistema. Este hecho vuelve a poner sobre la mesa la cuestión de las diferencias de la posibilidad de acceso a los servicios sociales en nuestro país —diferencias no sólo entre comunidades autónomas, sino también entre distintas localidades de la misma comunidad—, y aporta un elemento de reflexión sobre el hecho de que la difusión de estos servicios deba ser universal o bien deba dirigirse únicamente a sectores concretos, considerando que la respuesta se localiza en el alcance real de la universalidad de los servicios. Al señalar la ausencia de unos criterios comunes de difusión del sistema, se plantea también un interrogante sobre quién (qué instancia, qué Administración) debería responsabilizarse de la difusión del sistema (y por supuesto, si sería posible que, en nuestro país, una sola Administración se encargase de coordinar y unificar esta difusión).

7.3. Propuestas de actuación

No resulta fácil proponer alternativas a la actual configuración de la difusión ciudadana de los servicios sociales debido al actual contexto de incertidumbre provocada por la crisis económica y financiera que se vive cuando se están escribiendo estas líneas, una situación que tarde o temprano, sin duda, pondrá al sistema público de servicios sociales en el punto de mira del debate político, económico y ciudadano. Según los expertos, académicos y profesionales en quienes nos hemos apoyado en este trabajo, es de suponer que, aunque parezca contradictorio y pese a los malos augurios que parecen cernirse sobre los sistemas de protección social en general, tal y como los conocemos hoy en día, el sistema irá evolucionando y transformándose paulatinamente hacia la extensión de derechos, si bien no se sabe aún en qué dirección ni con qué sentido.

7.3. *Propuestas de actuación*

Desde nuestro ámbito de trabajo consideramos que, si esa evolución tiene lugar, y a la vez que avanza la discusión sobre su universalización, será necesario introducir en el debate sobre el perfeccionamiento de estos servicios la reflexión sobre la necesidad de llevar a cabo una difusión ciudadana de los mismos con un carácter universal.

Al haber abordado la cuestión de la difusión y promoción del sistema, hemos reparado en la necesidad de clarificar la propia concepción de lo que son los servicios sociales. Pese al consenso existente en la propia configuración del sistema en España, la variedad de definiciones encontradas, a las que hemos hecho referencia al inicio de la investigación, y el diferente uso del término que se le concede en nuestro país (también en los diversos países), nos lleva a pensar en la necesidad de continuar debatiendo sobre esta cuestión para unificar criterios y hacer más fácil su legitimación entre la sociedad, a través precisamente de la comprensión. Comprender con claridad qué son los servicios sociales y qué función cumplen en la sociedad sigue entrañando una dificultad que es necesario abordar y superar.

A continuación planteamos algunas posibles propuestas para elevar el nivel de conocimiento del sistema público de servicios sociales desde el enfoque de la comunicación, las cuales, basándonos en los datos que hemos analizado a lo largo de toda la investigación, apuntan principalmente a una redistribución de esas responsabilidades comunicativas dentro del sistema (o incluso a una reestructuración del propio sistema).

Estas alternativas están justificadas desde la idea de racionalizar los recursos ganando eficacia, por tanto parecen deseables, siempre teniendo en cuenta el carácter peculiar de la difusión de los servicios sociales públicos. Así mismo, planteamos también unas breves recomendaciones generales para los departamentos de servicios sociales municipales actuales, que son quienes principalmente están llevando el mayor peso de la difusión del sistema.

1. Intervención de otros niveles de la Administración pública en la difusión del sistema

Hemos planteado el interés que tendría implicar a los niveles superiores de la Administración pública en la propia difusión del sistema para garantizar una difusión universal. No obstante, esta es una tarea complicada dada la propia complejidad de la realidad territorial y política española. En la actualidad, el peso de la difusión del sistema de servicios sociales está recayendo, principalmente, en los ayuntamientos (a excepción de la difusión del derecho que configura la denominada Ley de Dependencia, donde ha existido una intervención fuerte tanto de la Administración central como de la autonómica).

Las corporaciones locales llevan a cabo la responsabilidad de la gestión del acceso principal al sistema, y según hemos desvelado a lo largo de la

investigación, no parecen disponer de los recursos necesarios para poder llevar a cabo una difusión que responda adecuadamente al criterio de universalidad que proponen las leyes, ni la propia estructura organizativa del sistema lo facilita.

Además, la propia organización de los servicios sociales de atención primaria, responsabilidad que recae en los municipios mayores de 20.000 habitantes, está impidiendo la existencia de una difusión que se pueda considerar “universal”. Sin duda, el desconocimiento, la estigmatización o la confusión que hemos identificado en torno a los servicios sociales por parte de los ciudadanos muestran que algo no se está haciendo de la forma debida para responder a este objetivo. Lo que la investigación ha detectado en relación con esta cuestión es una llamativa disminución de la difusión de mensajes de servicios sociales de tipo generalista, aquella dirigida a toda la ciudadanía. Un hecho que, a nuestro juicio, influye en la existencia de estas problemáticas e influye de manera determinante en la posibilidad de acceso ciudadano al sistema.

Ante este hecho, la propuesta que lanzamos es que la comunicación generalista de los servicios sociales, aquella destinada a difundir su misión, su garantía de derecho, su forma de acceso, etc. (y que cumple también la importante labor de sensibilización ante los problemas sociales), recayera bien en la Administración central, bien en la Administración autonómica o, mejor, en ambas. Estos dos niveles de Administración pública disponen de los medios e instrumentos adecuados para llegar más ampliamente a los ciudadanos en su conjunto y de forma más universal. Ambos niveles tienen una capacidad de incidencia en los medios de comunicación masivos y unos recursos disponibles para poder promocionar los servicios sociales públicos de forma generalista que no tienen las corporaciones locales, además de disponer de instrumentos tales como el Imserso o las propias concejalías y departamentos de bienestar social de las propias comunidades autónomas.

Esto liberaría a los municipios de una gran carga y podrían dedicarse, en lo que a comunicación se refiere, a las necesidades más específicas y concretas de sus municipios, sin que se privase a otros ciudadanos de conocer el sistema y su forma de acceso y utilización. Es decir, planteamos la siguiente cuestión: la difusión general del sistema público de servicios sociales, ¿debería seguir siendo competencia de los ayuntamientos? Que el sistema sea de naturaleza autonómica y no estatal, como es en la actualidad, no debiera ser un obstáculo para lograr una difusión universal de este sistema, como ha mostrado precisamente el ejemplo de la Ley de Dependencia

2. ¿Hacia la atención sociosanitaria?

Uno de los modelos más reconocidos de servicios sociales a nivel internacional es el de la región francófona canadiense de Québec. En el sistema *québécois*, los servicios de salud y los servicios sociales están integrados dentro de una misma administración desde la promulgación de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (Ley de los servicios de salud y servicios sociales) de 1971. Desde el propio Ministerio de Salud y Servicios Sociales de Québec (2008) se ofrecen algunos datos interesantes de su organización que hemos considerado oportuno apuntar.

Así, este sistema ofrece la ventaja de proponer a los ciudadanos una atención integral de sus necesidades de salud y de bienestar desde la Administración pública, basado en la universalidad y en la equidad, financiado desde la fiscalidad general y organizado en torno a tres niveles de gobernanza (central, regional y local). En lo referido a los servicios sociales en particular, hay una oferta de servicios psicosociales destinados a toda la población así como de servicios particulares dirigidos a personas más vulnerables. La base del sistema es local, a través de los CSSS (Centros de Salud y de Servicios Sociales). Estos centros que, como su propio nombre indica, unen la atención sanitaria con la atención social, convocan en torno a ellos a personal sanitario, social, farmacéutico, organismos comunitarios, empresas de economía social de ayuda doméstica y recursos institucionales y privados, así como centros hospitalarios y sociales (centros de Juventud, centros de Alojamiento, centros de servicios comunitarios, etc.) “a fin de compartir de forma colectiva una responsabilidad hacia la población de un territorio”.

El dato que más nos interesa resaltar desde el punto de vista de la comunicación es que la difusión de los servicios sociales va unida a la de la salud, lo que implica una diferencia sustancial a lo que ocurre en nuestro país. También parece normalizarse de esta forma el hecho de acudir a los centros, desapareciendo la estigmatización que han podido sufrir los servicios sociales y equiparando las profesiones vinculadas a los temas sociales a una profesión tan prestigiada como es la de la medicina.

El sistema de salud y servicios sociales de Québec supone la culminación de un proceso que fue llevado a cabo en etapas sucesivas tanto desde el sector de la salud como desde el de los servicios sociales, hasta que pudo lograrse la integración total. Es decir, no fue una integración rápida ni tampoco sencilla.

No obstante, en España las cosas son diferentes, aunque tenemos algunas experiencias: el propio concepto de atención sociosanitaria se circunscribe

actualmente a servicios específicos para la tercera edad y los enfermos crónicos.

El concepto de atención sociosanitaria está vinculado a la prestación de cuidados continuados o de larga duración, dispensados a personas que presenten simultáneamente dependencia y patologías generalmente crónicas (y a veces causantes propiamente de la dependencia), y que tengan necesidad de cuidados personales y de cuidados sanitarios al mismo tiempo (...) se conocen como centros sociosanitarios, aquellos que inicialmente fueron concebidos como centros residenciales de atención a la dependencia dentro del entorno de bienestar social, y que han ido desarrollando servicios sanitarios en su seno, por las propias necesidades de sus residentes, de manera que actualmente ofrecen cuidados personales destinados la atención a la dependencia y cuidados sanitarios destinados a atender la enfermedad.

(Herrera Molina, 2005: 57-58)

En noviembre de 2010, el presidente de la Confederación Española de Agrupaciones de Familiares y Personas con Enfermedad Mental (FEAFES), José María Sánchez Monge, defendía la necesidad de llevar a cabo una coordinación sociosanitaria (entendida como la intervención de distintos agentes implicados en el proceso de recuperación) más allá de las necesidades propias de la discapacidad, sino de cualquier persona. Sánchez Monge afirmaba:

En el caso concreto de las personas diagnosticadas con un trastorno mental, la atención actualmente se produce de forma inconexa e intermitente desde la Atención Primaria, los servicios de Urgencias, la propia familia, los servicios sociales, los centros de salud mental, los profesores, los compañeros y otros profesionales. Las consecuencias de esta descoordinación actual son, en primer lugar, personas sin tratamiento, entendido como el conjunto de medidas terapéuticas enfocadas a la recuperación social, que a menudo se ven abocadas el colectivo de personas sin hogar o a la comisión de faltas que pueden llegar a transformarse en delitos, lo que redundará en mayor estigma y mayor insuficiencia en la atención. Por otra parte, las consecuencias derivan en una baja calidad de vida, cuya principal característica es la falta de disfrute de sus derechos y, por tanto, la exclusión social.

El Ayuntamiento de Sabadell, a través de su Departamento de Servicios Sociales, lleva a cabo una experiencia pionera de servicios sociales y sanitarios integrados en los Centros de Atención Primaria de salud del municipio desde finales de los años 80. Según su directora, Rosa Graells i Domingo (2007: 468):

(...) la atención integrada sociosanitaria considera a los profesionales sociales y de salud de un Centro de Atención Primaria un equipo de atención coordinado por lo que a fijación de objetivos comunes de intervención, personales, familiares y comunitarios se refiere. El equipo integrado facilita el trabajo conjunto y permite optimizar los circuitos y recursos existentes. El objetivo básico es el de atender las problemáticas sociales y de salud desde un enfoque interdisciplinario, mediante el establecimiento de una única puerta de acceso a los servicios y la

7.3. *Propuestas de actuación*

fijación de objetivos comunes de intervención. Cada servicio aporta sus propios recursos. En este sentido, desde los Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP) aportamos los recursos sociales y económicos municipales. Dentro de este equipo interdisciplinario, la trabajadora social desarrolla las funciones y tareas de atención primaria que, a todos los efectos, le son propias, sin que se le exija ninguna otra específica que las que pueda realizar en otros ámbitos.

Sin ánimo de extendernos en esta cuestión, el modelo que se plantea en Sabadell es el de una recepción única (una única puerta de entrada a los servicios), una atención individual conjunta de los profesionales sociales y de salud (que intervienen con individuos y familias que presenten una necesidad de atención sociosanitaria), una diagnóstico de necesidades y establecimiento de objetivos comunes de atención sociosanitaria y una acción basada en la metodología de intervención comunitaria. Para Graells, es un modelo que, comparándolo con el que funciona de forma generalizada en el conjunto del Estado, permite situarse estratégicamente de forma ventajosa frente a las diferentes necesidades sociales (envejecimiento, problemas de familia, llegada de inmigrantes) y facilita la coordinación y la planificación conjunta de acciones, servicios y recursos. Pero es un modelo que no está implantado en nuestro país.

Es necesario avanzar en el establecimiento de un marco legal o jurídico que apueste claramente por este modelo, por esta actuación conjunta de los dos sistemas, el social y el sanitario, que lo legitime, que lo haga extensivo y lo consolide.

(Graells i Domingo, 2007: 472-473)

No parece que esto vaya a suceder ni en el corto ni en el medio plazo. No obstante, consideramos oportuno haber señalado aquí, si bien de forma tangencial, la existencia un debate en torno a esta cuestión desde varias propuestas⁴⁸ elaboradas desde diversos ámbitos. La cuestión que nos interesa dejar planteada es el cómo influiría una presumible implantación de este modelo en la difusión de los servicios sociales y en los aspectos que hemos considerado a lo largo de este trabajo: desconocimiento, estigmatización, confusión, orientación de los recursos destinados a la comunicación, etc.

⁴⁸ A este respecto Fantova (2007: 490) advierte que todas estas propuestas deberán pasar por apostar verdaderamente por los servicios sociales: “el debate sociosanitario o el debate de la coordinación, en muchas ocasiones, vela el verdadero problema que lo hace surgir, que no es otro que el de la fragilidad y el desconocimiento de las posibilidades de los servicios sociales. El del desprecio de su valor añadido, el de la falta de apuesta por su universalidad, por su desarrollo tecnológico, por su estructuración”.

3. *Comunicar desde los servicios sociales municipales*

En el presente, y tal y como está estructurado el sistema, consideramos que las entidades locales (sus áreas o departamentos de servicios sociales) están actuando de forma lógica al focalizar cada vez más sus mensajes en los colectivos con necesidades más urgentes, dados los recursos de que disponen. Sin embargo, hay que tener presente que, mientras no se den cambios significativos en la estructura legislativa y en la organización del sistema, son ellas las principales responsables (en sus propios municipios) de la imagen del sistema ante el conjunto de la población, y que el sistema necesita difundirse entre toda la población para cumplir sus fines y para garantizar el uso universal a los servicios, así como para superar su estigmatización, fortaleciendo con ello la propia existencia del sistema.

Así pues, en base a nuestro trabajo, nos atrevemos a proponer una serie de recomendaciones generales para los departamentos municipales de servicios sociales:

- Las áreas de servicios sociales municipales y los profesionales que están en contacto con los ciudadanos deben tener una intervención decisiva en todos los mensajes que, sobre estos servicios, se dirigen a los ciudadanos. Deben por tanto reclamar su papel e influir en el contenido de los mensajes, de forma que esos mensajes ofrezcan aquello que, realmente, hay. Aunque ese protagonismo de la construcción de la información deba recaer en gran parte en el nivel técnico de los servicios sociales, se deben aprovechar las posibilidades que los departamentos de comunicación municipales (cuando existen) pueden ofrecer a las áreas de servicios sociales. Igual que un profesional de lo social sabe llevar a cabo las intervenciones desde su formación técnica y su propia experiencia, un comunicador sabe comunicar.
- La planificación estratégica de la comunicación sólo ofrece ventajas, tanto para las propias Administraciones públicas como para los ciudadanos. La difusión de los servicios sociales municipales debe abandonar la primacía de las acciones publicitarias puntuales e ir adquiriendo hábitos de cotidianeidad, entendiendo la comunicación como un proceso coordinado y no como meros hechos puntuales.
- Consideramos necesario hacer, desde cada ayuntamiento, una doble orientación de la difusión de los servicios sociales, aquella dirigida a los colectivos más concretos, más centrada en informar de servicios determinados, y otra dirigida al conjunto de los ciudadanos, donde la sensibilización social y la prevención tengan un papel protagónico.

7.3. *Propuestas de actuación*

- Se hace necesario visibilizar más ampliamente la labor de los servicios sociales entre los ciudadanos. La visibilidad depende de muchos factores, nosotros apuntamos uno fundamental surgido en nuestra investigación: la publicidad de los servicios debe salir de los equipamientos sociales e integrarse en la medida de lo posible en la vida cotidiana de los ciudadanos mediante el uso de diversos emplazamientos.
- El uso del *marketing* puede contribuir a mejorar la imagen y el conocimiento de los servicios sociales, así como aumentar el valor de los profesionales sociales entre los ciudadanos. Así mismo, la naturaleza de su método sirve para construir servicios más adecuados a las necesidades de esos ciudadanos. Ya se utiliza con éxito en otros servicios públicos, y los equipos de servicios sociales deben considerar seriamente su utilización en pos de una mejor difusión del sistema.
- Internet sigue siendo un medio con muchas más ventajas que inconvenientes. Es importante darle un mayor uso cotidiano a esta herramienta de cara a la comunicación con la ciudadanía en general y muy especialmente de cara a la comunicación interorganizativa, la comunicación en red con otras entidades que es clave en la intervención social, tal y como está configurado el sistema en nuestro país.
- Es necesario incidir en la necesidad de que los mensajes que se envían hacia la ciudadanía sean pedagógicos, que despierten interés, que sean atractivos y que sean positivos. Para que el ciudadano que acude a los servicios sociales no piense que acude a una “tierra de desolación”, sino a un lugar donde unos profesionales con unos conocimientos técnicos van a prestarle atención y en muchos casos le van a poder proporcionar orientación y ayuda. Para que ese ciudadano piense que puede acceder a esos servicios, que no es nada deshonroso ni inútil. Y para que ese ciudadano no vea con malos ojos a otros ciudadanos que acuden a estos servicios.

4. *Hacia un nuevo modelo de difusión de los servicios sociales públicos*

Posiblemente esta es la principal propuesta que surge del trabajo. En base al conjunto de los datos expuestos, podemos considerar que el aumento del conocimiento ciudadano de los servicios sociales y la reducción de las imágenes estereotipadas que giran en torno a ellos pasan, desde el enfoque de la comunicación, por establecer un modelo de difusión diferente al actual. Ya hemos expuesto anteriormente los rasgos que debería tener un modelo de difusión diferente al actual que pretendiese elevar ese grado de conocimiento

del sistema por parte de la sociedad: homogéneo, común, compartido, con criterios comunes, coordinado, cotidiano, con alto grado de visibilidad. En definitiva, universal.

Todas estas cuestiones podrían traducirse en una política común de difusión del sistema. Una cuestión que se antoja necesaria para contribuir, desde la perspectiva de la comunicación, a consolidar el sistema público de servicios sociales como sistema de protección social conocido, valorado y utilizado. El principal obstáculo para la aplicación de esta propuesta podría situarse tanto en la complejidad de la organización territorial de nuestro país, que ha impedido que pueda existir una ley estatal de servicios sociales que estructure el sistema (y con ello su difusión y promoción), como en la ausencia de una verdadera apuesta política por consolidar definitivamente el sistema.

Nuestra propuesta pasaría entonces también por incluir en esta política común la obligación de las Administraciones públicas de difundir y promover el sistema, destinando partidas presupuestarias específicas a esta cuestión de forma habitual, de manera que el factor *comunicación* adquiriese la importancia que merece. Los objetivos de estas partidas serían los de legitimar el sistema entre la sociedad y aumentar su nivel de conocimiento entre la ciudadanía.

Pero hay otros aspectos que debería incluir una política común de difusión del sistema. Difundir servicios sociales desde las Administraciones públicas no se debe limitar únicamente a cumplir una función informativa sobre la oferta de servicios y prestaciones de este sistema joven y en evolución. Difundir estos servicios supone difundir el compromiso que la organización ha adquirido y está realizando en el territorio en el ámbito de lo social, de la convivencia y de la cohesión social. Supone poner en conocimiento de la ciudadanía la inversión social que se está llevando a cabo con su propio dinero.

Además, uno de los elementos más característicos y diferenciadores de la difusión de estos servicios reside en la posibilidad (también es una necesidad) de hacer uso de la función de sensibilización social que acompaña a la naturaleza de la intervención.

En la sociedad hay actitudes y valores que favorecen o dificultan la convivencia, que están en la base de la marginación social o que constituyen las oportunidades para la integración positiva. Por eso, las organizaciones implicadas en la acción social necesitan utilizar estrategias y acciones comunicativas para incidir en las actitudes y valores sociales que favorecen o dificultan la convivencia y la integración social. Siempre, claro está, que no se conformen con ser simples gestores de prestaciones y servicios, en un retorno al asistencialismo descomprometido con cualquier cambio o progreso individual o colectivo.

(García Herrero y Ramírez Navarro, 2003:10)

7.3. *Propuestas de actuación*

Así, un nuevo modelo debería tener en cuenta que, en este proceso de difusión de los servicios sociales públicos y de su misión en la sociedad, siguen siendo necesarios todos los esfuerzos para superar el alto grado de estigmatización que sufren. Para llevar a cabo esta labor, desempeñan un papel fundamental los medios de comunicación y su manera de tratar la información social.

Muchos medios de comunicación siguen ignorando y, lo que es peor, siguen teniendo prejuicios cuando tratan el mundo de la discapacidad. Efectivamente, por el enfoque o por el contexto, las informaciones, además de escasas, pecan de negatividad, sensacionalismo, victimismo o conmiseración. Falta naturalidad y sentido de la proporción. Y en este escenario, el lenguaje sigue siendo inapropiado. Palabras como “minusválido”, “inválido”, “sufre o padece” tal o cual “minusvalía”, está “postrado” en la cama o en una silla de ruedas, etc., son habituales en los medios de comunicación, da igual que estos sean locales, autonómicos o estatales o que hablemos de radio, prensa escrita, Internet o televisión.

(Fernández Iglesias, 2006: 17)

La difusión de los servicios sociales públicos (y en particular la de los servicios sociales de atención primaria) supone, ante todo, comunicarse con los ciudadanos. Así, hemos identificado otras dos importantes funciones que deben acompañar a cualquier modelo de difusión de los servicios sociales: La función de interacción social y la función apelativa. El hecho de que el modelo de intervención social que se implanta con la democracia (con la intención de superar el modelo de la acción social pública imperante en el pasado) no se limite a la provisión de prestaciones y servicios, supone entender a la sociedad como coprotagonista de esta nueva acción social, apelando a su participación y a su responsabilidad.

Estas dos funciones deben, pues, incorporarse en los mensajes lanzados hacia la ciudadanía en general, mensajes que deben ser más y más constantes. En este punto se hace necesario plantear de nuevo la cuestión de si realmente son los ayuntamientos quienes deben responsabilizarse del enfoque generalista de la comunicación de los servicios sociales o si más bien esta responsabilidad debería recaer en las comunidades autónomas o incluso en el propio Estado (que ya dispone de una institución que serviría para tal fin, el Imserso).

El todavía elevado nivel de estigmatización que existe hacia los servicios sociales, requiere sin duda de un tratamiento comunicativo específico, ya que la propia imagen de las instituciones condiciona de forma determinante las posibilidades de la intervención social.

7. APLICACIONES

La imagen que tengan los usuarios, los destinatarios o la sociedad en general, de las organizaciones relacionadas con los asuntos sociales es esencial para el tipo de intervención que puedan llevar a cabo (...). Si la gente tiene la imagen de que los servicios sociales son sólo “cosa de pobres”, no es extraño que a los centros y servicios sociales sólo se acerquen determinadas personas o familias; si piensan que lo único concreto que se ofrecen son ayudas económicas, lo lógico es que muchas personas sólo acudan a los servicios sociales “a ver lo que pueden sacar”; si gracias a los telefilms americanos, la imagen que mucha gente tiene de los trabajadores sociales es que nos dedicamos “a quitar niños a sus padres” o a controlar los gastos de las familias “pobres”, no es extraño que muchas familias nos teman; si los responsables institucionales tienen una imagen de los asuntos sociales como actividad marginal, no debe extrañar que mantengan ese carácter marginal en organigramas, decisiones y presupuestos”.

(García Herrero y Ramírez Navarro,
2003:10-11)

Un tratamiento específico que, desde la opinión de los informantes de la investigación, debería subrayar, entre otros, los elementos siguientes:

- Una unificación de conceptos, de recursos, de mensajes, de esfuerzos dedicados a la comunicación. Es decir, todo lo que puede plasmarse en una política común de difusión del sistema.
- Un planteamiento estratégico de la comunicación que sea perseverante y se plantee desde el objetivo de lograr una cotidianeidad de los servicios a través de su visibilidad mediante el uso racional de las técnicas de publicidad.
- Una combinación equilibrada de enfoques de comunicación (universalista y sectorial) de forma que no se relacionen los servicios sociales únicamente con sectores concretos pero tampoco se deje de llevar a cabo el esfuerzo necesario para conseguir que la comunicación llegue a estos sectores que más lo necesitan.
- Una apuesta decidida por favorecer, mediante un uso racional de la comunicación, el trabajo en red con el resto de las Administraciones, empresas y organizaciones ciudadanas implicadas en la intervención social en los municipios.
- Una adaptación y mayor uso de las técnicas más actuales e innovadoras de comunicación. Los servicios sociales públicos también deben tener su posición de visibilidad en los municipios igual que otros servicios públicos.
- Una participación estratégica y decidida en los medios de comunicación masivos convencionales: prensa, radio, televisión, Internet. Sin abandonar la necesaria comunicación directa con la ciudadanía, más minoritaria, se hace necesario visibilizar más y de forma más inequívoca ante el conjunto

7.3. *Propuestas de actuación*

de la sociedad la labor que realizan los servicios sociales, y esto sólo se puede conseguir a través de estos medios.

- Una mayor adecuación entre los mensajes enviados a la ciudadanía y la realidad de los servicios ofertados.
- El uso de lenguajes comunicativos que sean naturales, adultos, motivadores, directos, positivos y humanos, y que seduzcan, impliquen, eduquen y dialoguen con el ciudadano.
- Un uso de las imágenes que se aleje de los arquetipos asociados a la compasión, a la bondad, o a la marginación.

5. *La utilización del marketing desde los servicios sociales*

El *marketing* de servicios públicos aparece señalado como un elemento que no ha sido incorporado las Administraciones públicas de servicios sociales. Su implantación, pese a los prejuicios que despierta relacionar la palabra *marketing* con los servicios sociales públicos (especialmente en el nivel técnico), es defendida con fuerza por los políticos, comunicadores y responsables técnicos, además de varios de los técnicos participantes en la investigación.

El conjunto de la información obtenida nos ha llevado a entender el uso del *marketing* en los servicios sociales públicos desde una visión de la gestión relacional que tiene en cuenta la opinión de la ciudadanía y la presencia del resto de organizaciones que participan no sólo en la intervención social, sino en la propia construcción de la sociedad. Responde por ello a la necesidad que tienen estas organizaciones de adaptarse a las nuevas filosofías de gestión y a la evolución de las estructuras político-administrativas, para poder adaptar los servicios a la complejidad y diversidad de la ciudadanía actual.

Esta implantación supondría una mayor eficacia de las acciones comunicativas y una visibilidad más atractiva de los servicios ante la ciudadanía, pero además supondría un beneficio para el propio sistema ya que mejoraría el valor que los ciudadanos conceden a los servicios ya que respondería de forma más adecuada a sus necesidades y expectativas, aumentando por tanto su utilidad. El *marketing* aportaría una serie de beneficios al sistema público de servicios sociales en general —y a los servicios sociales generales en particular— que, sin duda, necesita, ya que le proporcionaría, entre otras herramientas, las siguientes:

- Técnicas eficaces de recogida de información.
- Producción de servicios orientados a las necesidades de los ciudadanos.

7. APLICACIONES

- Segmentación eficaz de públicos.
- Técnicas eficaces de publicidad y promoción de los servicios.
- Promoción de cambios de comportamiento y actitudes con respecto a la exclusión social (mediante el *marketing* social).

Todas estas propuestas surgen de las reflexiones que provoca el resultado del trabajo. De cualquier forma, pensamos también que, aun sin ponerlas en práctica, el nivel de conocimiento del sistema se irá incrementando de manera natural y que tal incremento tendrá lugar a partir del previsible desarrollo legislativo que experimentará el propio sistema para poder garantizar una universalidad real (y no solamente declarativa) de los servicios sociales públicos basada un verdadero catálogo de servicios accesibles por derecho. O al menos en esa dirección han ido apuntando hasta ahora las más recientes leyes autonómicas de servicios sociales.

No obstante, la coyuntura actual de crisis económica y los recortes a los que parece estar destinada de manera irremediable la inversión social pública plantean no pocos interrogantes sobre el propio futuro del sistema. Paradójicamente, cuando estos servicios pueden ser más necesarios que nunca.

Pero esto ya es objeto de otro trabajo y de otros debates.

ANEXOS

ANEXO A

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Presentamos seguidamente unas breves definiciones sobre algunos de los diversos conceptos a los que hacemos referencia a lo largo de toda la investigación, con el ánimo de orientar al lector en su lectura. Algunos de estos conceptos son complejos y pueden ser objeto de diversas interpretaciones. De cualquier manera, hemos hecho un intento de definirlos desde la perspectiva a través de la cual los hemos empleado.

Acción social

Con este concepto nos referimos especialmente a la actuación y a las actividades llevadas a cabo por las instituciones públicas para abordar los problemas de la sociedad.

Asistencia social

La acción de proteger a los más débiles y procurarles las condiciones necesarias para alcanzar un determinado nivel de bienestar. En España el término ha sido utilizado al menos en dos momentos diferentes de la acción social pública (durante la II República y durante la dictadura franquista) haciendo referencia a un sistema público de carácter discrecional y de necesidad demostrada. Quizá la diferencia más importante de este concepto con el de los servicios sociales es que estos últimos se dirigen a toda la población y no solamente (aunque también) a los sectores más desprotegidos.

Asistencialismo

Concepto asociado a aspectos concretos como la compasión, la benevolencia, la misericordia, la lástima, y cuya aplicación práctica se traduce en la limosna o la caridad.

Beneficencia

Empleamos este término al referirnos a las instituciones públicas que se crean en España cuando disminuye la protección social feudal y eclesiástica y que son reguladas por unos reglamentos específicos. En torno a ellas se ha llevado a cabo tradicionalmente la asistencia pública: inclusas, casas de misericordia, casas de socorro, casas de maternidad, manicomios...

Bienestar social

Este concepto está asociado a la mejora y al mantenimiento de la calidad de vida de las personas (salud, seguridad, posibilidad de acceso a la educación, al empleo, etc.). Lleva implícitos determinados valores como justicia, solidaridad o igualdad.

Cambio social

Para Capul (2002: 44) es la “transformación duradera de las estructuras de funcionamiento de la organización social y de la cultura de una sociedad”. Es por tanto una transformación de las estructuras sociales: sus valores, sus normas y todo lo que es producto de ellas. El concepto se asocia a Augusto Comte y fue ampliamente desarrollado por la corriente sociológica funcionalista.

Ciudadanía

Continuamos con Capul (2002: 65), para quien el concepto es el estatuto jurídico de una persona a la que se le reconoce una igualdad de derechos y deberes con las otras personas, basada en la pertenencia a una misma comunidad. Este autor distingue entre ciudadanía cívica, ciudadanía política y ciudadanía social (ésta última supone el reconocimiento de unos derechos económicos y sociales tales como la educación, la sanidad, el bienestar económico o la protección frente a los riesgos sociales).

Comunicación pública

La entendemos en este trabajo como un tipo de comunicación vinculada a las Administraciones públicas. Zémor (1995: 5) la define como “la comunicación formal que tiende al intercambio y al hecho de compartir las informaciones de utilidad pública, así como al mantenimiento del vínculo social, y cuya responsabilidad incumbe a las instituciones públicas”.

Derecho graciable

Aquel que se concede de forma discrecional, optativa, no obligatoria.

Derecho subjetivo

De forma muy esquemática, podemos decir que es aquel que es inherente a la persona, por tanto universal. Supone el reconocimiento jurídico de un poder, de una capacidad del ciudadano. Cuando hablamos de un derecho subjetivo a los servicios sociales, hablamos de un derecho al uso de estos servicios públicos y a las prestaciones que ofrecen.

Estado de bienestar

Estructura surgida a partir de la crisis económica de 1929 y especialmente desarrollada en los países europeos tras la Segunda Guerra Mundial, es una organización del Estado que pretende reducir las desigualdades, proporcionar a la ciudadanía un nivel de calidad de vida digna, y favorecer la cohesión social a partir de una serie de instrumentos de protección social. Para Capul (2002: 182), “el Estado de bienestar (*Welfare State* o *État-Providence*) designa la responsabilidad del Estado en materia de progreso social”.

Marketing de servicios públicos

Una variante del *marketing* de servicios que está orientada hacia la satisfacción de ciertas necesidades y deseos ciudadanos por parte de las instituciones y que producen los servicios públicos.

Marketing social

Este es un concepto que ha sufrido muchas transformaciones desde que fue acuñado alrededor de 1971 por Kloter y Zaltman. Según Andreassen (1995) es “la aplicación de las técnicas del *marketing* comercial para el análisis, planeamiento, ejecución y evaluación de programas diseñados para influir en el comportamiento voluntario de la audiencia objetivo en orden a mejorar su bienestar personal y el de su sociedad”. Podemos resumirlo diciendo que supone una serie de estrategias y de técnicas de *marketing* y que se utilizan para influir en la aceptación de ideas sociales que benefician a los propios individuos y sociedades.

Necesidad social

Un concepto complejo que vincula la necesidad de las personas, de los grupos y de las comunidades de satisfacer sus carencias sociales. García Herrero (1988: 20) habla de cuatro necesidades sociales básicas: necesidad de acceder a los recursos sociales, necesidad de convivencia personal, necesidad de integración personal o de participar íntegramente en la vida social y necesidad de solidaridad social. Una importante característica es su naturaleza mutante, es decir, depende de la dinámica social desde la que sea observada.

Política social

Es la intervención del Estado en la sociedad para procurar su protección frente a la desigualdad y los desequilibrios sociales.

Principio de solidaridad

Para Capul (2002: 353) es “el principio de redistribución de las rentas de algunas categorías de personas hacia otras más desfavorecidas.”

Protección social

Con esta expresión nos referimos a la cobertura de las problemáticas socialmente reconocidas, como la salud, la pobreza, la vejez, las discapacidades, el desempleo, la educación y otras. En España disponemos de seis sistemas públicos de protección social, siendo el de los servicios sociales el más reciente.

Servicios sociales

En la investigación nos referimos a los servicios sociales desde su sentido estricto (los servicios sociales también se entienden desde un sentido amplio que se vincula a la propia protección social en general) y desde su naturaleza como sistema diferenciado del resto de sistemas de protección social. Simplificando mucho, podemos definir los servicios sociales como unos instrumentos de intervención social basados en una disciplina y en una tecnología social para construir la cohesión social y favorecer la inclusión social de los ciudadanos. En el estado de la cuestión del trabajo ampliamos en profundidad el significado del concepto.

Servucción

Con esta palabra hacemos referencia al propio proceso producción de los servicios.

Social

¿Qué es “lo social”, ese concepto que manejamos en toda la tesis? Para Aliena (2005: 27), lo social es hoy lo siguiente: “desarrollo, valores, relaciones, convivencia, investigación, calidad, justicia, compromiso, integración, proximidad, equilibrio, igualdad, derechos, responsabilidad, calidez, preparación, capacidad, mestizaje, emergencia, globalización y conflicto”. Añadamos “comunicación” por lo que aquí tratamos.

Trabajo social

Una profesión, una disciplina, una tecnología social, un sector de actividad construido en torno a unos conocimientos y a unas técnicas institucionalizadas y reconocidas internacionalmente de forma rigurosa. Entre sus objetivos más importantes podemos destacar el de incrementar la calidad de vida de las personas a partir de sus necesidades sociales, actuando contra la marginación y promoviendo el cambio social.

ANEXO B

TRANSCRIPCIÓN DE LAS ENTREVISTAS EXPLORATORIAS

A continuación presentamos la transcripción de las entrevistas exploratorias con las que comenzó el trabajo de campo de la investigación. Contando con el permiso de las personas entrevistadas, hemos procurado en la medida de lo posible ser fieles a la naturaleza del diálogo entre investigador y entrevistado y al discurso oral resultante, con el objetivo de ofrecer al lector las condiciones bajo las que se produjo dicho discurso oral.

Las entrevistas aparecen en el orden en el que fueron realizadas. De forma previa a cada una de las transcripciones, resumimos brevemente quién es cada una de las personas informantes así como cuándo y dónde tuvo lugar la entrevista.

B.1. M.^a Jesús Rosado Millán

Con la entrevista a M.^a Jesús Rosado Millán comienza el trabajo de campo no únicamente de las entrevistas exploratorias, sino de toda la investigación. La entrevista tiene lugar el 4 de noviembre de 2008 en el despacho que la informante tiene en la sede del ACAP (Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid) en el n.º 21 de la madrileña calle de Alcalá. Profesora en la licenciatura de Sociología en la Universidad Carlos III, doctora en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid, Rosado Millán fue técnica además del Departamento de Servicios Sociales del Servicio Regional de Bienestar Social de la Comunidad de Madrid entre 1989 y 1990.

¿Consideras que es fácil comunicar servicios sociales?

Antes de hablar de comunicar, hablaría de qué son los servicios sociales, no es que sea fácil ni difícil, es algo que está en función de lo que tú creas que son los servicios sociales. Si yo tuviera que comunicar algo, lo primero que me plantearía es el qué tengo que comunicar.

¿Qué fin, qué fines, debería perseguir la comunicación de los servicios sociales? ¿Cuáles crees que deberían ser los objetivos principales de esta comunicación?, ¿qué efectos debería lograr?

Depende de lo que se considere que son los servicios sociales. Yo considero que son todos aquellos servicios que la sociedad le presta a los individuos cuando estos no pueden por sus propios medios hacerse cargo de determinadas situaciones personales, familiares, o de amigos, o coyunturales, que le vengan en un momento dado, pero no son para la gente que se sale de la distribución normal, es para la gente como yo, que de repente me operan y necesito que alguien cuide de los niños, gente como yo, que le envejece el padre y necesita que alguien se haga cargo del padre. Gente normal, es decir, no creo que los servicios sociales vayan dirigidos a gente que se sale de esa curva, sino para los que estamos en la media, la mediana y la moda. Para todos. Porque es que sino estamos hablando de servicios para la pobreza, y para la marginación, y entonces mal vamos como vayamos con servicios destinados a ghettos. Los servicios son servicios para todo el mundo, de la misma manera que la sanidad es tanto para el millonario que esta podrido de dinero como para el pobre que te encuentras por las esquinas. No hay una sanidad específica para estos colectivos de población, ¿por qué en los servicios sociales también? Si hay un servicio de ayuda a domicilio, ¿qué más da mi situación socioeconómica? ¿dejaré por ello de necesitar la ayuda a domicilio? Y si yo necesito, porque envejezco y la mayoría de las cosas no están adaptadas para mí, un apoyo extra, ¿qué tendrá que ver a qué grupo pertenezco? Otra cosa es el quién lo costee, pero en principio los servicios...

¿Consideras que la comunicación que se está haciendo de los servicios sociales está siendo eficaz? ¿Por qué? ¿Piensas que llega adecuadamente a los destinatarios la información que se genera en los ayuntamientos y que se dirige a ellos?

Pienso que no. Pero no hace falta que me los comuniquen, yo he estado en servicios sociales, sé lo que son, no van a llegar nunca, pero me da igual si los comunican, no estoy en la franja de población que ellos contemplan, no tengo derecho a ningún servicio social. No estoy en esa franja de población "anormal". Estoy en esa franja que se lo tiene que resolver como buenamente pueda. Me da igual lo que comuniquen porque a mí no van a llegar. Porque los servicios sociales son para pobres, y nada más. Desde el momento en el que los servicios están concebidos para esa franja de población, los que no seamos pobres y marginados no entramos dentro, entonces, me da igual lo que comuniquen, a mí personalmente no tienen nada que decirme. Eso te lo digo desde el conocimiento que tengo de los servicios sociales, porque mi primera entrada en la comunidad fueron los servicios sociales. Si yo tuviera ahora alguna necesidad, me la tendría que costear de mi bolsillo, con

los recursos de mi bolsillo, porque no voy a tener acceso a ningún recurso social. Absolutamente ninguno. Con lo cual, a mí me da igual que existan o que no existan.

Amén de que tiene otro riesgo, y es que cuando se hacen guetos de población, y se destinan los servicios a esos guetos, pensamos que les estamos haciendo un favor y que les estamos dando un extra, y no. Es un servicio, que si se presta bien, y si no, también. Nadie está dando nada. Eso es lo que yo opino hoy de los servicios sociales. Vamos, que no existen. Se han trasladado la caridad cristiana y la beneficencia puramente cristiana y católica al sector público, pero sigue siendo lo mismo. El concepto de servicio dirigido a la población no existe. No se ha pasado a eso. Se tipifican necesidades desde el punto de vista de la renta.

¿Consideras importante que los ayuntamientos promocionen sus servicios sociales (tanto su existencia, como su manera de funcionar, etc.)? ¿Por qué? ¿Crees que los ayuntamientos están obligados a promocionar los servicios sociales? ¿Hasta qué punto deben estar obligados y por qué?

Desde mi punto de vista no. Siguen perpetuando el victimismo. Siguen haciendo que la gente con menos recursos ponga siempre la mano pero no se le enseñe a buscarse sus propios recursos, sino depender siempre de una caridad de otros, se perpetua la minoría de edad mental. La gente no necesita buscar otro tipo de cosas porque ignora también cuáles son los recursos para poderlas conseguir. Desde ese punto de vista, estoy totalmente en desacuerdo, a parte de que me parecen totalmente injustos tal y como son.

¿Por qué?

Pues por ejemplo, cogiendo mi género. El hecho de que yo le tenga que financiar las escapadas a Fuengirola a las señoras que han decidido voluntariamente quedarse en su casa, me parece totalmente injusto, porque yo no les pido a ellas que me subvencionen a mí nada. Pero que de mi dinero yo les tenga que financiar a ellas su marcha a Fuengirola o a donde sea para que estén entretenidas... porque si no las pobres se aburren en casa, pues me parece totalmente injusto. Les podría dar recursos, ¡para que salieran de sus casas!, pero no a mi costa. Porque ¿quién me paga a mí el viaje a Torremolinos? Si estoy estresada, si tengo que coordinar la casa, si tengo que coordinar los hijos... ¿quién me paga a mí el viaje a Torremolinos para que se me pase el estrés? No me lo financia absolutamente nadie, lo que me parece totalmente injusto. Me parece totalmente injusto que envejecan tus padres y que nadie te pueda informar de qué puedes hacer, qué tipo de residencias hay, no te informan, porque como te pasas de renta, infórmate como puedas.

¿Quieres decir que en teoría informarían a esas personas que están en esa franja que tienen algún problema pero no informan a las personas que no tienen esos problemas?

No. Como no tienes acceso a ellos, pues, ¿de qué te van a informar? No te informan de nada.

¿Y consideras que el no acceder a esos servicios puede ser debido a esa falta de información?

No, no, no. Es que no hay servicios sociales para la población que no es pobre o marginal. No los hay. ¿Y por qué? Es como si la sanidad sólo estuviera dirigida a los pobres. Y los ricos que se la costeen y se la busquen como puedan, ¿por qué? O la educación ¿Por qué? ¿Por qué tenemos que proporcionarle una plaza al millonario en una escuela pública? Independientemente de que la use o de que no, tiene la posibilidad de poder acceder a la misma. ¿Por qué eso sí y los servicios sociales no? Bueno yo sí se por qué: Porque cuando empiezan a hacerse universales los servicios, viene la crisis del 75 (crisis del petróleo) que es cuando se empiezan a desarrollar los servicios sociales y se acabó. Entonces se quedan para los pobres. La sanidad empieza por los pobres, la educación empieza por los pobres, y se va extendiendo a otras capas de población. Y los servicios sociales llegan en un momento en que nos damos cuenta que los recursos no son ilimitados, porque desde principios de siglo, que empiezan a ponerse en marcha los programas de seguridad social y empiezan los programas de alfabetización, llegan las teorías de Keynes pensando que aquello va a ser ilimitado y que los recursos son ilimitados y entonces se empiezan a extender, y cuando llegan los otros se quedan en el “patito feo” y como no tengo dinero pues no tengo para los pobres... Pues a los pobres les tendré que enseñar recursos para dejar de ser pobres, no para que pongan la mano y utilicen los servicios comunes. Y si no los servicios comunes los utilizamos todos, y ya veremos quién los financia. ¿Por qué le tengo que pagar yo la escuela al millonario? ¿por qué le tengo que pagar el hospital al millonario? Pues si se lo pago al millonario, ¿por qué entonces no le voy a pagar la residencia? ¿Por qué no le llega el dinero? Pues entonces tendré que redistribuir todas las cosas, pero no dejar a amplias capas de la población fuera si saber donde dirigirse. ¿Qué hacemos con las capas de la población que ni son millonarias ni son pobres? Si necesitan servicios sociales ¿dónde vamos? Si necesito cualquier cosa ¿a quién me dirijo? ¿A nadie? Pues si la ley de la selva funciona en los servicios sociales ¿por qué no en los otros servicios? Y si no, vamos a intentar que los servicios sociales sean universales (la crisis del 75, que llegó a España en el 79, acabó con todos los proyectos de universalización de los servicios sociales). Y vuelvo a repetir, otra cosa es quién lo financie. A lo mejor habría que establecer tasas en función de la renta. Pero también para la sanidad. Porque si a mí me cuesta la medicina lo mismo que a una persona que gana diez veces menos que yo, es injusto para esa persona, está financiando lo mismo que tú.

¿Piensas que, en general, los ciudadanos españoles tienen una buena IMAGEN de sus servicios sociales municipales? ¿Crees que la comunicación de estos servicios es un elemento influyente en esta cuestión?

Yo más bien tengo la hipótesis de que lo ignoran. Excepto esas franjas que están más acostumbradas a subvenciones públicas y a tipos de recursos públicos prácticamente para todo. Pero el resto yo tengo la idea de que ignoramos el tema.

¿Te parece bien que se ignore?

Es una ignorancia mutua. Puesto que lo público nos ignora, ¿por qué vamos a estar nosotros detrás de él?

¿De qué manera piensas que la com. de los servicios sociales municipales afecta a la imagen general del ayuntamiento desde el punto de vista del ciudadano?

Creo que hay una relación directa entre lo que tú comunicas y cómo lo comunicas y la percepción o la imagen que nos formamos de aquello que estamos recibiendo. Pero vuelvo a repetir: ¿Qué más me da lo que usted me comunique? ¡si es que usted no tiene nada que comunicarme! La imagen que me pueden comunicar es que son muy buenos porque fíjate lo que hacen con los pobres...

¿Piensas que los servicios sociales son unos servicios “invisibles”? ¿Cuál crees que es la percepción que tiene la sociedad, el ciudadano, sobre la necesidad de la existencia de los servicios sociales?

No, no son invisibles. Son visibles pero están destinados a una parte de la población muy concreta. La beneficencia de toda la vida. Los servicios sociales no han dado un paso adelante conforme a lo que era la beneficencia, es decir, “yo te doy”. Yo tendré derecho o no tendré derecho, pero no es un servicio. Es más bien una donación. No hay más que ver cómo se comportan los trabajadores sociales, que parece que están repartiendo el bien y el mal, pero para mí siguen siendo beneficencia. Para mí la comunicación que están haciendo los ayuntamientos es “qué bueno soy, mira, qué generoso soy, salgo de misa y doy unas monedas” Sigue siendo lo mismo, para mí no se ha dado ningún paso de avance en cuanto a una profesionalización de los servicios. Más sofisticados, con más monedas entre medias, pero siguen siendo las monedas que se daban a la salida de las iglesias.

¿Qué herramientas comunicativas se emplean habitualmente para conocer el grado de percepción y satisfacción que los usuarios tienen de un servicio público? ¿Cómo piensas que se utiliza la comunicación para conocer el grado de satisfacción de las personas que acuden a los servicios sociales? ¿cómo se mide y con qué herramientas: encuestas, entrevistas, internet...?

El *marketing* público está muy relacionado con todos los temas políticos, entonces la comunicación del *marketing* público está destinada a que ese *marketing* pueda proporcionar más votos, que es la meta de todo partido político, conseguir más votos. Desde ese mismo momento, lo mismo que una empresa quiere vender, pues un partido necesita votos, y lo que venden lo venden para conseguir votos. No creo que haya en absoluto una comunicación al ciudadano que muestre cómo marchan los servicios públicos en su conjunto. Hay comunicaciones pequeñas pero prácticamente no llegan a nadie. La publicaciones que pueda hacer esta unidad o aquella unidad pero... ¿quién se mete en

Madrid.org a ver cuál es el grado de satisfacción de los usuarios de no sé dónde? No se mete nadie.

¿Crees que utilizan los ayuntamientos, si alguien mide esos niveles de satisfacción, los datos para modificar de alguna manera los servicios que ofrecen?

No, yo creo que por el momento no. Muy poquitos, muy pocas unidades se dedican a hacer ese tipo de estudios, y prácticamente no tienen ninguna repercusión. La comunicación de la política sigue yendo más por la comunicación de las cosas que se hacen: "Hacemos tantas cosas", "Pongamos en marcha tantos servicios". Y luego, si el servicio está hueco o no está hueco es lo de menos. En realidad el marketing público está más direccionado a comunicar qué es lo que se hace o lo que se va a hacer que realmente los contenidos y el funcionamiento de lo que se hace o lo que se va a hacer. Si funciona como si no funciona. Yo no he visto nunca que se haya publicado nada de satisfacción. Hasta ahora no lo he visto en ningún medio de comunicación. En Internet sí porque en Internet están las publicaciones internas de los organismos, pero así a nivel general, no lo conozco. No se comunica la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos.

Pero, aparte de las entrevistas y los cuestionarios, ¿qué herramientas se pueden utilizar para medir cómo funciona un servicio público?

Solamente se puede hacer mediante encuesta. Y para poder hacer bien la encuesta previamente hay que hacer grupos de discusión con el colectivo. No conozco otra metodología más eficiente para hacerlo, porque tiene que ser representativa. El cualitativo sólo no serviría, porque nos quedaríamos cortos a la hora de la representatividad, pero una encuesta sin un cualitativo previo tampoco serviría, hacen falta las dos técnicas. Normalmente son grupos de discusión lo que se suele hacer y después ya se centra el cuestionario y se lanza a los usuarios del servicio. Eso se hace en la Comunidad de Madrid en algunos sitios, pocos pero en algunos se hace. Pero yo no veo luego que eso se comunique. Se comunica a través de la página web sí, porque están las publicaciones y los observatorios, pero así que a la población le llegue en general... no.

Piensas que los ayuntamientos a través de sus servicios sociales hacen una verdadera apuesta por implantar "sistemas de escucha" a las demandas de los destinatarios de sus servicios? Si piensas que sí, de qué manera?

Yo creo que no. Sí hay, pero son informales. Yo creo que todavía siguen funcionando lo que son las ideologías en el sentido de hacia dónde direccionar las grandes políticas. Si nos vamos a basar en estos valores o si nos vamos a basar en estos otros. Y en función de eso se ponen en marcha los servicios, independientemente de lo que la mayoría opine o deje de opinar. En los ayuntamientos esto es así. No se pide, no se recoge ese tipo de información, que yo sepa. Si la recogen yo no tengo constancia de que los ayuntamientos vayan diciendo cuáles son los resultados que consiguen. Porque, ¿qué ocurriría si la manera de pensar de un partido se basa en 10 valores y al preguntar a la

población, de esos 10 valores no quedan más que dos? ¿qué pasa entonces con los partidos, si lo que quieren es que asumamos los otros 8? Que lo tendrían muy difícil. El que pregunta se arriesga a oír lo que no le interesa.

¿Y las nuevas tecnologías no se utilizan para esto?

Las nuevas tecnologías para conseguir índices de satisfacción de los servicios no son muy aptas. Serían aptas para únicamente poder sacar atributos que manifiesta la gente, en plan cualitativo, y después complementarlo con algún grupo. Pero por el mero hecho de utilizar las nuevas tecnologías no puedes averiguar cuál es la satisfacción de la gente.

¿Por qué?

¿Cómo lo vas a hacer? ¿A través de un foro? ¿a través de un blog? ¿a través de un chat? ¿a través de opiniones que la gente pueda manifestar? Esas opiniones no son representativas más que de las propias personas que la emiten... Ahí no está toda la población representada, luego tendrías un espectro de población que desconoces, por dónde se mueven y qué es lo que hacen. Y no porque no utilicen las nuevas tecnologías, sino porque a lo mejor en las nuevas tecnologías no utilizan eso. Esta bien como un análisis cualitativo, como una primera aproximación, pero indudablemente para comprobar niveles de satisfacción hay que ir a encuesta.

¿Crees que se analiza desde los ayuntamientos la percepción, la satisfacción que los propios trabajadores técnicos de servicios sociales tienen acerca del trabajo que están realizando?

A nivel general yo creo que no. Ayuntamientos aislados puede que sí. El ayuntamiento de Esplugues de Llobregat tenía un sistema bastante novedoso de gestión, diferente. El ayuntamiento de Alcobendas también. El ayuntamiento de Lepe... eso me lleva a pensar que sí habrá corporaciones municipales que lo pongan en marcha, otros muchos no. A nivel general y en conjunto, yo creo que no.

¿Piensas que sería bueno que se utilizaran, que se implantaran estos métodos de trabajo?

Claro, pienso que sería indispensable adoptar medidas de perfección, tanto de los usuarios como de los propios empleados, como de toda la sociedad que rodea al servicio en concreto, es que deberían existir, lo que pasa es que para que eso existiera deberíamos cambiar todo el sistema político que tenemos basado en una serie de ideologías que no es que sean muy diferentes en cuanto al grueso, porque realmente esa dicotomía entre derecha e izquierda prácticamente está cada vez más borrada, pero sí existe todavía una concepción ideológica importante en las formaciones políticas. Si eso se sustituye por gestores eso es distinto, entonces estaríamos llegando a una sociedad bastante ácrata, una sociedad que se organizaría así misma y decide cuáles son sus instituciones y los que las

encabezan serían sus directivos, comprometidos con que aquello funcionase bien. Me temo que no estamos en ese paso todavía, con lo cual es muy difícil que todavía se vayan a hacer este tipo de medidas.

Vuelvo a lo de antes, si de las 10 cosas que quieres hacer, el grueso de tus destinatarios y de tus empleados te dicen que no, ¿Qué haces? ¿Cambias de partido? ¿Creas uno nuevo? ¿Cómo convences a la gente de tu partido? Creo que ese es el principal problema. La sociedad va pidiendo gestores, cada vez más. Y de hecho les votan más como gestores que como políticos. Pero la ideología está detrás.

El hecho de decir por ejemplo “vamos a rebajar la edad penal de los menores”, que obedece a una ideología determinada, imagínate que la mayoría de población te dijera que no, que preferimos políticas de reeducación... ¿qué íbamos a hacer entonces? No es la población la que le dice a los políticos lo que tienen que hacer, sino que es al revés. En realidad es un círculo. Ellos también salen de la población, es decir, hay una parte de la población que defiende sus valores. Y los que representan esa defensa de sus valores intentan que todos los demás los tengan. Entonces es una pescadilla que se muerde la cola, ellos salen de nosotros y nosotros estamos divididos. Mientras estemos divididos, qué más te da tener un índice de satisfacción negativo de un servicio. Por ejemplo, la ley del maltrato. La ley del maltrato no funciona, digan lo que digan y se pongan como se pongan... están empeñados en decir que tiene que funcionar... pues... si no se dan cuenta... ¿qué más dan los índices de satisfacción?

Además en determinados servicios calcular los índices de satisfacción requiere de investigaciones muy rigurosas, porque claro, ¿los índices de satisfacción de quiénes?, ¿de las víctimas?, ¿de los familiares de las víctimas?, ¿de los victimarios?, ¿de los familiares de los victimarios?, ¿de los hombres en general?, ¿de las mujeres en general?... ¿de quiénes? Imagínate que sale que no, que la gente no está de acuerdo con eso. Tendrían que cambiarlo, pero han hecho una apuesta muy fuerte por el tema. Yo creo que hay demasiados intereses todavía como para poder sacar estos indicadores y que estos indicadores realmente fueran útiles. Probablemente calculen algún tipo de indicador, no lo sé, pero no creo que los mostrasen.

¿Cómo las Administraciones públicas se ponen a analizar e investigar la calidad de los servicios que están ofreciendo? Eso no ha ocurrido toda la vida, ¿sabes cuándo empieza a hacerse?

En la década de los 90, es cuando empiezan a preguntarse sobre estos temas. Pero están más enfocados al cumplimiento de sus objetivos: que lo que yo he puesto en marcha me lleve a unos resultados, que puede ser que la gente esté satisfecha o insatisfecha, aunque a ti te den otros resultados. Es en la década de los 90 cuando todas empiezan más en bloque a trabajar este tema.

Y eso, ¿todo tipo de Administraciones, verdad, también las Administraciones locales?

Es que empieza prácticamente al mismo tiempo en todos los sitios. Puede ser que hubiera precedentes, pero vamos, así globalmente en los años 90.

Y eso ¿habrá influido notablemente en la propia producción y prestación de los servicios, verdad?

No. No porque no ha cuajado, porque eso supone un cambio importante en la manera de gestionar y en los hábitos de las personas, se empezó con mucho ímpetu pero no se generaron hábitos, con lo cual lo que ha hecho la gente ha sido mantener sus hábitos antiguos y ser mucho más resistente a incorporar hábitos nuevos. Entonces se va para atrás. Se dio un paso para adelante, se sostuvo y ahora se vuelve otra vez hacia atrás. Vamos, no se vuelve hacia atrás del todo, indudablemente siempre hay cosas que cambian pero sí, hay un proceso de regresión importante.

¿Podrías detallarme qué elementos sirven para baremar la calidad de un servicio público?

Las encuestas siguen siendo la herramienta principal. Y con ellas los grupos de discusión. Las cuestiones de las encuestas no las deben determinar los investigadores, sino que deben de venir de la mano del propio colectivo que va a ser investigado. Por eso utilizamos las técnicas cualitativas. Una vez que tenemos centrado eso, las dimensiones y los factores, buscamos la importancia y la extensión de los mismos en toda la población, en todo el universo. Y se combinan las dos técnicas. Pero el investigador no debe a priori establecer ningún tipo de dimensión de análisis.

A grandes rasgos siempre te vas a encontrar con instalaciones, con personas y con procesos, pero eso es como no decir nada, claro.

Y piensas que la calidad de los servicios públicos, ¿se evalúa de manera constante?

No. La calidad de los servicios públicos no se evalúa de manera constante. En política hay mucho secreto todavía. Muchas cosas que no se dicen por si acaso se creen que pensamos tal, que decimos cual... Para nada, no hay una continuidad.

¿Quién piensas que debería evaluar los servicios públicos dentro de las Administraciones? ¿Quién debería evaluar en un ayuntamiento los servicios que se están prestando? ¿Los trabajadores, el equipo de servicio que trabaja con el ciudadano, los directores políticos, algún agente externo a la propia Administración?

Las dos cosas. Deberían hacer una evaluación ellos (los ayuntamientos) establecer ellos sus criterios y sus procesos para ver cómo va la cosa, y después tener una evaluación externa. Una evaluación interna y una evaluación externa.

Lo que pasa es que en una evaluación interna las medidas de percepción deben encargarlas, siempre, para que la haga alguien externo, para no ser jueces y parte. Y en cualquier caso siempre tener una evaluación externa.

*¿Qué herramientas se utilizan para controlar la prestación de los servicios públicos?
¿Me podrías dar algunas pautas sobre cómo se controla un servicio público?*

No se controla. Es decir, existen unos procedimientos en el sector público que vienen determinados o bien por el procedimiento administrativo o por la ley de contratos del Estado, es decir, por las grandes leyes básicas, entonces uno tiene que seguir cuáles son los pasos que se están dando siguiendo esas leyes, que se supone son de obligado cumplimiento. Hay algunos, por ejemplo, el Servicio Regional de Bienestar Social de la Comunidad de Madrid, que es el que lleva todo el tema de los servicios sociales, que intentó poner en marcha el modelo EFQM y sí hacían sus evaluaciones. Dentro de eso modelo tenían los instrumentos típicos para saber cómo funcionaban tanto los procesos, pensaban indicadores de procesos, indicadores de empleados, indicadores de satisfacción, indicadores de impacto... Y hay algunos indicadores de servicios que sí, que tienen más o menos estructurada la manera de evaluar la calidad de sus servicios. Pero en general, eso está sujeto a los directivos que vienen en un momento determinado, no se acaban de terminar de crear las herramientas, si las herramientas son favorables se las creen pero si no, no se las creen. Entonces de ahí, el caos.

Lo normal es que las cosas funcionen porque los funcionarios somos muy disciplinados a la hora de establecer los procedimientos, porque hay una visión muy jurídica del cumplimiento de la norma, pero no por otra cosa. ¿Que los servicios van bien?, como si van mal... aquí no se entera nadie de cómo va la cosa. Entonces hay unidades que sí lo hacen, pero son muy pocas y es algo inapreciable. ¿Luego funciona? Bueno, y ¿si no funciona qué pasa? No pasa nada. Normalmente funcionan porque hay una obligación jurídica en el cumplimiento de la norma. Pero no hay una diferencia entre sector público y sector privado, funcionan todos más o menos igual, pertenecemos todos a una misma cultura. Mientras sigamos todos en la cultura del siglo de oro de la picaresca, pues... te lo voy a resumir con el Lazarillo de Tormes: "Lázaro tú te estás comiendo las uvas de dos en dos... ¿por qué lo sabes mi amo?... Porque yo me las estoy comiendo de tres en tres y tú no dices nada" Eso es lo que tenemos. ¿A quién le importan, dentro del sector privado, por ejemplo, que las telefonías funcionen y que la gente no pueda darse de baja de una línea o no pueda hacer una reclamación? Si a esas compañías que dependen de los clientes no les importa, imagínate tú las demás... Seguimos aparentando que aparentamos que creemos que hacemos... ¿Que no funciona algo? ¿Quién sabe hoy en día que Renfe incumple los horarios, incumple los trenes, cuando estás metido en un tren te dicen que donde tenía que parar no para, etc.? Que las estaciones están sucias...¿quién se entera de eso? Porque eso es no funcionar. ¿Quién se entera cuando llamas a un centro de Salud y no te cogen el teléfono porque no hay líneas y te tienes que personar allí? ¿Quién se entera? Nadie. Te enteras tú y como mucho pones la reclamación. De estas anomalías, todas las que quieras. Ese es un mal funcionamiento de los servicios. ¿Y qué?

Los servicios funcionan mal pero la población aguanta. ¿Por qué? Pues porque yo me las como de tres en tres y tú no dices nada. Yo te defraudo, yo llego tarde al trabajo, yo me escaqueo... Es muy difícil en una situación de picaresca generalizada de la población

que se puedan establecer pautas de funcionamiento de estilo centroeuropeo, es muy difícil.

Eso te quería preguntar, ¿piensas que otros países desarrollados funcionan de manera diferente a como estamos hablando?

En EE. UU. no, porque allí tienen un sistema diferente de establecimiento de servicios públicos, hay muy pocos servicios públicos y allí sí que son para personas muy pobres y marginadas. En otros países de Europa, si vas por Alemania por las autopistas, ves que pueden ir a la velocidad que quieren pero tienen muchas señales donde controlan la velocidad y todo el mundo las respeta. Respetan la norma. Eso me dice a mí que los servicios les tienen que funcionar. Pero tampoco tengo datos de si, por ejemplo, les gustaría que los horarios estuvieran más abiertos, etc. Aquí hay un incumplimiento de normas que empieza desde la más tierna infancia, desde la señora que va a cruzar con su hijo la calle y cruza por donde no es. Ahí hay toda una organización social que es transgresora de las normas. El metro no funcionará pero como yo no estoy sacando el billete... Establecer modelos de calidad aquí es ahora difícil, mientras no asumamos nuestra responsabilidad. Nuestra responsabilidad es que tenemos que sacar billete haya o no haya revisor. Por ejemplo, en Viena no tienen controles para pasar al metro porque a nadie se le ocurre pasar sin billete. En EE. UU. y en Inglaterra es muy frecuente que dejes en una máquina la moneda y cojas el periódico. Si haces eso aquí te quedarías sin periódicos y sin monedas.

¿Te parece que la comunicación es un factor determinante del éxito o del fracaso de un servicio? ¿Se tiene en cuenta a la comunicación a la hora de evaluar/valorar la calidad un servicio?

Normalmente no. La comunicación no se valora, no se tiene en cuenta. Nosotros aquí sí lo hacemos, valoramos la difusión que hacemos, de hecho preguntamos a la gente sobre cómo ha sido esa difusión y sobre el grado de transparencia que ha habido. La comunicación no forma parte de nuestra preocupación. Eso respecto a si se valora la comunicación.

Respecto a si la comunicación influye, en la bondad o maldad de un servicio, inicialmente sí, tal como tú lo vendas, vas a conseguir mayores éxitos. Pero esa comunicación, si después el servicio es un artificio insostenible. La comunicación es indispensable para que la gente pueda saber qué hay y cuáles son las reglas del juego, eso es fundamental. Y debería ir de la mano del propio servicio que se establece.

También es verdad que un buen servicio sin ninguna comunicación es como un jardín sin flores, no llega a ninguna parte.

¿Qué es para ti un servicio de calidad? ¿qué es la excelencia de un servicio público?

Para mí un servicio de calidad es un servicio que mejora continuamente. Revisa, analiza y ve qué es de lo que ha salido lo que no le gusta, y lo cambia. Sin más. Eso es calidad. Ir cambiando constantemente para adaptarse a las circunstancias.

¿Excelencia es sinónimo de calidad?

Para mí *excelencia* es un término que como todos los que se han traducido de los modelos de calidad que proceden del mundo anglosajón, me parece una cursilada. Pero si vemos lo que quiere decir, que es que me voy aproximando siempre a ese cambio para poderme adaptar a las circunstancias, en ese sentido sí.

B.2. Pepa Ríos

Conseguimos contactar con Pepa Ríos durante una visita a Madrid para hacer un curso sobre servicios sociales. Ríos es una trabajadora social del Ayuntamiento de Murcia que lleva casi veinte años de experiencia profesional en los servicios sociales municipales. Esta entrevista supone el primer contacto del investigador con lo que hemos denominado a lo largo del trabajo “profesionales de lo social”. La entrevista tiene lugar el 14 de noviembre de 2008 en el domicilio particular de Celia Bañón, a quien entrevistaremos posteriormente.

¿Cuál es tu experiencia en los servicios sociales?

He estado trabajando como trabajadora social desde 1991, año en que entré, hasta 2003, y desde entonces hasta la actualidad me encuentro en un programa que se llama “Programa de Acompañamiento a la Inserción Social”. Sigue siendo un programa de los servicios sociales de atención primaria, pero ya la población a la que va dirigida...

¿Por qué surgen los servicios sociales en las sociedades actuales y por qué piensas que es necesario que existan?

Surgen por una necesidad. Si una sociedad se define como un estado social, el principio de solidaridad evidentemente tiene que estar activo, y los servicios sociales tienen que surgir como un derecho universal, superando a lo que sería la caridad. Pienso que esa es la razón fundamental por la que un estado está obligado a prestar servicios sociales a las personas que forman parte de él, a sus ciudadanos. Creo que tiene el deber de prestarlos, porque ¿de qué otra manera se va a hacer efectivo sino el principio de solidaridad? Si no, no sería democrático, social y de derecho. Y entre los derechos están los derechos sociales, evidentemente. Otra cosa es que haya otras interpretaciones. Pero la pregunta es “por qué surgen”, es eso, este país sale de una dictadura donde la caridad es el medio de ayudar a los demás, y evidentemente si se quiere considerar un estado de derecho, pues no hubo más remedio que poner en marcha el nuevo sistema, aunque otras personas no estuvieran tan convencidas.

Cuando dices que otras personas no están tan convencidas, ¿quieres decir que hay otros discursos que defienden que no debe haber servicios sociales pagados por los propios ciudadanos?

Claro, de hecho el Estado de Bienestar en el momento actual, está en un momento en el que está cada vez más “flaco”, podemos decir, es decir, que cada vez se tiene menos claro qué entraría dentro de esos derechos sociales fundamentales. Vivimos en un momento en el que la gente piensa que sus impuestos deberían ser menores, a pesar de que eso suponga que se puedan prestar menos servicios.

¿Me puedes explicar brevemente cómo están estructurados los servicios sociales en nuestro país? Están las tres grandes Administraciones (estatal, autonómica y municipal), ¿de qué manera se organizan ellas para prestar servicios sociales a los ciudadanos? ¿Cómo un ciudadano, pongamos de Murcia, recibe esos servicios sociales de su ayuntamiento, de su comunidad autónoma y de su país?

Los municipios de más de 20.000 habitantes están obligados a lo que es la gestión de los servicios sociales, esto es, lo que es la prestación directa. Es curioso que sea a los municipios, a las entidades locales, a quienes se les “obliga” o son los garantes de estos servicios. Evidentemente, las competencias sobre la ordenación de los servicios sociales, son de la comunidad autónoma, porque como sabes, no existe una ley estatal sobre el tema. Ahora tenemos la Ley de Dependencia pero no sustituiría para nada a una ley sobre servicios sociales.

La encargada de materializar la prestación de servicios es la corporación local. Tiene sentido, en la medida en que las corporaciones locales son las más cercanas a los ciudadanos. Lo que ocurre es que hay el Estado, la Administración central, financia normalmente, es decir, lo que hace es financiar, y en algunos campos, como puede ser ahora el tema de la dependencia sobre todo, regula. Y la comunidad autónoma es la que realmente tiene el mayor peso, y de hecho la comunidad autónoma, en cuanto a lo que es la financiación, el dinero, que se reparte en el pastel, en la tarta, se supone que el Estado tendría que aportar un 50 %, las comunidades autónomas un 25 % y las corporaciones locales otro 25 %. Actualmente, las corporaciones locales no llegan a un 18 %, y dependen en financiación y en planificación de las comunidades autónomas, las cuales a su vez se nutren de la financiación del Estado. Entonces, es curioso que los ejecutores, los que están más cerca del ciudadano, tengan un nivel menor de decisión y un nivel mucho menor de presupuesto. Esto da que pensar.

Esa es un poco, a grandes rasgos, la estructuración actual. Lo que más interesa es saber dónde está la tarta, quién la tiene y cómo la reparte.

¿Cuáles son los servicios sociales que más se relacionan con el ámbito municipal?

El ámbito municipal es el que, de alguna manera, da la cara. Los trabajadores sociales que atienden a la población en general, normalmente, en un porcentaje muy

elevado, están contratados por las corporaciones locales, es decir, el Plan Concertado (el que regula las prestaciones básicas de servicios sociales) así lo establece. Ese Plan Concertado es el que empieza a concretar efectivamente qué hacen los servicios sociales, porque anteriormente había una trabajadora social en cada pueblo o mancomunidad, según la Ley de Bases del Régimen Local, una ley que decía que cada municipio mayor de 20.000 habitantes tenía que prestar exactamente no me acuerdo si decía asistencia social o servicios sociales. A partir del Plan Concertado es cuando se empieza a contratar a personal que atiende directamente al ciudadano. La atención al ciudadano, la cara de los servicios sociales, es municipal. Como hablamos de imagen, vamos a tenerlo claro. ¿Qué identifica al ciudadano con los servicios sociales de su pueblo? A la asistente social de su pueblo, a la trabajadora social de zona, que decimos ahora. Esto es lo que el ciudadano identifica con los servicios sociales.

Luego está la comunidad autónoma que se reserva una serie de competencias, pero que sobre todo lo que hace es transferir el dinero y planificar, es decir, hay muy poca atención directa desde la Administración autonómica si la comparas con la municipal, y mucho menos estatal, porque casi todos los organismos estatales han sido transferidos. Entonces, yo creo que está ahí, la cara de los servicios sociales, en los municipios.

Esos servicios más relacionados con el ámbito municipal son las prestaciones sociales, es decir, junto con las prestaciones económicas y en especial, el servicio de ayuda a domicilio, y todas las sociales en general. Porque a lo mejor se puede asociar más el tema de residencias y similares a las comunidades autónomas.

Bien, vamos a entrar ya en el tema de la comunicación de los servicios sociales. ¿Qué fin o fines, qué objetivos, crees que debería perseguir la comunicación de los servicios sociales, entendiendo esta comunicación como el hecho que supone el que un ciudadano que pueda ser un potencial usuario de esos servicios sociales conozca que existe uno o varios servicios a los que él puede acudir porque tenga una necesidad determinada y que sepa utilizarlos, es decir, que sepa que existen y que sepa cómo acceder a ellos y poder utilizarlos?

Hay muchos objetivos, a veces me da la sensación de que desde determinadas campañas publicitarias... fíjate. El principal objetivo sería llegar, efectivamente, a esos ciudadanos que los necesitan, que tienen necesidad de usarlos. Otro de los objetivos sería perder, o intentar cambiar, la percepción, la imagen negativa que se tiene de los servicios sociales como aquel lugar donde sólo van pobres, drogadictos y bla bla... es decir, éste discurso tan sumamente... no sé cómo calificarlo, ...pues para un poco todo esto y hacer llegar a la gente, a la sociedad, que los servicios sociales están ahí, y que son unos servicios para todos, para utilizarlos todos. Las personas de ese barrio, o de ese ayuntamiento...

Has hablado de una supuesta imagen negativa que tienen los servicios sociales, ¿por qué crees que es debido? ¿Cuál crees que ha podido ser el origen de esa percepción?

La propia evolución de la acción social, de la asistencia social. Cada vez el colectivo se amplía más, hasta considerarlo un derecho social. Al ser un derecho social ya va dirigido

a todos los ciudadanos, cumple con un principio de universalidad, anteriormente esto no fue así, y de hecho donde en principio parece que más cargan las tintas son poblaciones muy excluidas. Sí, es verdad, evidentemente las poblaciones más excluidas tienen más necesidades que la que no lo está, pero también en los servicios sociales tienen un abanico mayor, por ejemplo la ley de dependencia ha acercado, yo creo, mucho más los servicios a los ciudadanos, desde el lugar de que yo también puedo tener ese problema: tengo un padre y una madre que, dentro de x tiempo, son dependientes. Eso se gestiona desde servicios sociales, y ahí un poco se ha desmitificado esta imagen previa, pero todavía sigue dándose la imagen negativa de los servicios sociales.

¿Cuál es el papel de los ayuntamientos frente a la Ley de Dependencia?

Los ayuntamientos en principio siempre tienen ese papel gestor. Une siempre ayuntamiento a gestión, en cuanto a servicios sociales se refiere. Es quien da la cara a través de la trabajadora social de zona. El Plan Concertado establece la puerta de entrada al sistema público de servicios sociales, que se hace a través de la U. T. S. de zona (Unidad de Trabajo Social). Estableciendo un paralelismo con Salud, el médico de familia es la puerta de entrada al sistema de salud, y dentro de los servicios sociales, sería la trabajadora social de zona. La ley establece que se necesita un informe de la U.T.S. o de la trabajadora social de zona (normalmente los trabajadores sociales son mujeres) como puerta de entrada. También puede iniciar expedientes las propias comunidades autónomas.

¿Me acabas de relacionar ayuntamientos con gestión, estado con financiación y comunidad autónoma con planificación?

Sí, aunque luego hay otros niveles, las comunidades autónomas también ejercen labores de gestión, pero a otro nivel, al nivel de la comunidad autónoma. Pero la gestión más importante la tienen los ayuntamientos. Cuando tú vas a solicitar una prestación, por ejemplo la Renta Básica de Inserción, lo solicitas a través de tu trabajadora social de zona, que emite un informe o propuesta al servicio correspondiente de la comunidad autónoma, y la comunidad autónoma decide, es decir, concede o la deniega. Pero quien informa y quien mantiene la relación con el ciudadano es la trabajadora social del ayuntamiento.

¿Tú llamas “usuarios” a quienes reciben los servicios sociales?

Yo estoy en un momento de llamarlos sencillamente “personas con las que trabajo”. No sabría cómo definirlo de otra manera en este momento. Yo cuando me refiero a una persona con la que trabajo... “Usuario” es una palabra que no me gusta. Antes se llamaban “clientes”, era gracioso. Me gusta más decir “persona”, “ciudadano”, lo que pasa es que “ciudadano” tiene otras connotaciones. Me gusta más decir “personas con las que trabajo”, porque estamos trabajando juntos. Yo, en el sitio donde trabajo ahora, la mayor parte de las decisiones se toman conjuntamente y yo sólo soy un poco la persona que dirige el proceso.

¿Consideras que es fácil comunicar servicios sociales?

No, creo que no. Y aparte, hay una cosa curiosa desde siempre, como que da miedo. Bueno, no se si sería dar miedo, más bien, como que hay cierta precaución a la hora de informar. Sobre todo de derechos, prestaciones sociales, por ejemplo. Sería fácil informar de requisitos. Lo que son las prestaciones económicas, esto cuesta publicarlo en folletos. Yo no he visto además folletos con este tipo de información. Por ejemplo, las pensiones de renta contributivas sí están así, pero en otras prestaciones como la Renta Básica de Inserción o ayudas puntuales económicas no lo he visto demasiado. No se prodiga mucho, es bastante curioso. Hay como cierta reserva, hasta que llegas a la trabajadora social y ella te informa. Por otro lado, está bien que esto sea así, porque a veces hay matices que son difíciles de contar en un folleto, en una charla o en el medio que elijas para comunicar. Es complicado. Pero yo echo esto en falta.

Y también el lenguaje. Habría que utilizar otro tipo de lenguaje, yo creo que se utiliza un lenguaje demasiado técnico, y al final yo creo que la imagen que se llevan los demás de los servicios sociales a mi me parece más a veces una información para técnicos que para las personas que los van a utilizar, y de hecho en alguna ocasión ha pasado. Eso me parece curioso, ¿por qué? Yo creo que porque bueno, es una profesión relativamente joven, joven en cuanto a su lugar técnico, y ese lugar técnico se preserva mucho, pero yo creo que ese no debe ser el modo de preservar. No tiene que dar miedo comunicar los servicios sociales en el lenguaje de las personas a las que van dirigidos, aunque no sea un lenguaje técnico. Yo pienso que eso es muy importante. Hay que utilizar el lenguaje que está en la calle, es que si no, no puedes comunicar bien. Si la forma de comunicar de unos y otros son diferentes... hay que conocer los distintos registros, desde mi punto de vista. No tienes que reproducirlos literalmente. Pero sí cambian las palabras que van a proporcionar un mejor acceso a las personas. Lo veo por ejemplo cuando se emitían folletos para inmigrantes y se emitían sólo en castellano. Y ahora no, ahora por fin nos hemos dado cuenta de que hay población que habla otros idiomas y en los cuales tenemos que poner también esa información. Esto es relativamente joven, también. También viene mucha gente que ni siquiera sabe leer ni escribir. Sería conveniente utilizar más este tipo de lenguaje adaptado.

Yo creo que en los servicios sociales funciona mucho la información en unos cauces mucho más informales que en otro tipo de servicios, la gente se entera de las cosas más por lo que le cuenta su vecino que por la campaña publicitaria en la cual se hayan podido gastar una gran cantidad de dinero la Administración que sea. Estoy convencida, o por lo menos esa es mi experiencia.

Es verdad que ahora, por ejemplo la población que va a acudir a las ayudas por la dependencia es más variopinto, pero en otros servicios y con otro tipo de población, yo creo que debería hacerse de otra manera.

¿Crees que, en general, los ayuntamientos conceden importancia a la imagen que ofrecen desde sus servicios sociales?

Mucha. Yo creo que sí. En gran medida. En eso también ha habido un cambio, desde que yo empecé hasta ahora. Cuando yo empecé apenas existían los folletos, o eran muy primarios, así como los otros elementos de información en general (aunque el medio de información más habitual es el folleto), y ahora hay una verdadera inversión en ese sentido. Eso por un lado, es decir, lo que es ese tipo de imagen.

Lo que es la imagen directa, de cuando tú acudes, cada vez se va cuidando más, pero quizá evoluciona más lentamente.

¿Piensas que, en general, los ciudadanos españoles tienen una buena imagen de sus servicios sociales municipales?

Quiero creer que sí, por la parte que me toca. Pero el otro día me hizo pensar, un acontecimiento que hubo en Murcia en el que una persona esquizofrénica mató a su madre, y yo oía en la radio al cuñado de la señora en cuestión, y responsabilizaba, concreta-ba en la figura de la trabajadora social municipal parte de la responsabilidad en lo que había ocurrido. Y me hizo pensar. Me hizo pensar mucho porque es muy fuerte que se respon-sabilice de esta manera a una persona que además no tiene nada que ver en principio (no quiero decir que no haga cosas en relación) pero la responsabilidad de la salud mental desde luego una trabajadora social de zona seguro que no la tiene. Ella puede intermediar, o puede informar, pero el caso que se le va a hacer puede ser muy poco (también puede ser mucho), pero suele ser muy poco. Sin embargo me hacía gracia. Es un lugar de depositar. La sensación es “Yo llego, se lo cuento a la trabajadora social y esto ya está en sus manos”. Por una lado se le concede un poder impresionante pero por otro lado da un poco de miedo, porque tanta responsabilidad vale, pero ¿qué tengo yo detrás, como trabajador social, que me avale ante eso?

Efectivamente si cuando yo informara al centro de salud correspondiente del proble-ma que se está dando en mi municipio y ese dispositivo se movilizara a partir de la informa-ción que yo le he dado, miel sobre hojuelas. Pero es que esto no es así. Entonces, me ha dado mucho que pensar. He reflexionado en este sentido el hecho de ver que sí, somos la cara de los servicios sociales. Y se nos responsabiliza. Yo en ningún momento escuché a ese hombre a los que organizan los servicios sanitarios, en ningún momento escuché esto. Es curioso. Da para mucho esta reflexión, el papel que a veces se desempeña.

Esto viene un poco al hilo de la pregunta que me haces. Esto es una anécdota, lo puedes dejar ahí, pero esa parte sí que me da miedo, me da un poco de pudor.

Yo creo que sí que tienen buena imagen una vez que llegan, y creo que ahí sí. Antes no la tienen. O sea, los servicios sociales yo creo que no tienen buena prensa. Aparte, cuesta mucho trabajo. Es que los servicios sociales se están viendo ahora de una manera, al menos en el Ayuntamiento de Murcia ha ocurrido así, el Ayuntamiento de Murcia, la Concejalía de Asuntos Sociales, hasta la anterior legislatura se llamaba de Bienestar Social, y ahora se ha creado, por un lado, la Concejalía de Servicios Sociales y Sanidad, y por otro

se crea la Concejalía de Bienestar Social, Políticas de Igualdad y... no recuerdo ahora todo el nombre. ¿Cómo ha sido esta estructuración? Por un lado se han quedado los servicios sociales, y como Servicios Sociales se han dedicado a unas cosas, y como Bienestar Social, Participación y Políticas de Igualdad, se ha entendido otra. Los servicios sociales se han vuelto a quedar, junto con la sanidad, en ese otro lugar no tan importante. ¿Qué se ha quedado la otra concejalía? centros de mayores, centros de infancia, servicios de atención a la mujer, de víctimas del maltrato, ayudas a domicilio y en general actuaciones similares... Curioso, así que yo creo que los servicios sociales no tienen buena imagen, y de hecho se llega a esos niveles de separar los servicios sociales del bienestar. No lo entiendo.

Partiendo de esa división que se ha hecho en tu ayuntamiento, ¿lo que ahora se llamarían allí servicios sociales a qué colectivos crees que se dirigen?

Es que son dos cosas distintas, no me he explicado bien. Los servicios sociales municipales se dirigen a toda la población, pero dentro de ellos hay distintos niveles. Hay un primer que es el de la atención directa, es decir, el que trabaja con la persona que acude a ver al trabajador social, en este caso puede ser el educador también, me explico... lo que es la cara de los servicios sociales, directa, esa. Esto es lo que se ha quedado en servicios sociales, lo que es la atención. Los recursos, es decir, lo que hay detrás del que da la cara, esto es lo que se ha quedado en Bienestar Social. Con la comunidad autónoma es parecido, la cara es municipal, pero quien tiene los recursos con los cuales debe la municipalidad ponerse a trabajar, es la comunidad autónoma. La descentralización es bastante relativa, desde mi punto de vista. Lo que te comentaba, un presupuesto del 18 % como mucho maneja. La corporación municipal que más presupuesto maneja es del 18 %, imagínate entonces hasta el 25 %... nos quedan 7 puntos todavía, que los cubre la comunidad. Le cuesta mucho a la comunidad autónoma descentralizar en este sentido. Pero lo que es la atención, sí, es municipal. El dar la cara, el estar con la gente, referido a prestaciones y demás. Los otros centros de los que te he hablado ya te digo, son Centros de Mayores, de Mujer, este tipo de cosas...cuando una persona necesita una Ayuda a Domicilio por ejemplo y necesita que vaya una persona a su casa porque su situación personal, física, psicológica, familiar, social, etc. no le permite ser autónoma, pues aquí la primera persona a la que ve es la trabajadora social de su zona, que emite un informe que luego resolverá el servicio que sí está situado en el lugar del Bienestar.

Esto era un ejemplo gráfico de la imagen que se tiene de los servicios sociales, es curioso, ¿no? Lo que es la atención directa, que a mí es lo que más me gusta. Yo no podría estar en un puesto de gestión todo el día, sin ver a la gente.

¿Quién diseña la comunicación general de los servicios sociales del Ayuntamiento, lo que es la comunicación que va tanto al ciudadano, como la comunicación interna, como la comunicación que se establece con las entidades con las que colaboráis (Administraciones, empresas, asociaciones, universidades, etc.)? ¿Quién se encarga de esa comunicación? ¿Es algo que está más en el nivel político o en el nivel técnico?

Sí, el nivel político ha tomado cada vez más, a la par que crece el presupuesto en imagen, en publicidad, el nivel político en ese sentido aumenta, el nivel de decisión política. Las propuestas se pueden hacer desde los servicios de base, pero la última palabra la tiene el político. Ahí sí opina el político. En otras cosas no. Hay determinados políticos que también tienen ese estilo. No me parece mal tampoco, no me parece mal que se vea la imagen. Lo que pasa que el otro lugar de la imagen es el que... ¿Recuerdas que antes te hablaba de dos lugares o niveles de imagen, uno el nivel más institucional, desde el que se hacen las campañas, y otro el que está más cercano al ciudadano?... Creo que se debe implicar todo el mundo.

¿Es bueno que el ciudadano conozca los servicios sociales de que dispone en su municipio o por el contrario sólo deben conocerlos quienes acuden a ellos?

Yo creo que debería conocerlos todo el mundo. No solamente porque vayas a ir a pedirlos, sino porque si la gente lo conociera tendría menos prejuicios de que a su vecino le están dando una paga que él considera que no se la deberían de dar, así de claro. Cuando supieran un poco por qué, creo que se quitarían muchos prejuicios y muchos problemas. Creo que sí, que deberían de conocerlos más.

A la hora de fabricar un servicio, ¿piensas que los equipos de servicio le conceden importancia a la comunicación, como uno de los elementos importantes que deben tener en cuenta?

Sí, yo creo que cada vez más, sí. Esto es una reflexión mía. No es lo mismo comunicación que publicidad, yo considero la publicidad como una parte de la comunicación. Luego otra cosa es la forma en la que te diriges a la gente, en qué lenguaje te quieres dirigir. Pero sí que es importante, claro.

¿Crees que de alguna manera la comunicación a los ciudadanos se hace de manera planificada y estratégica?

No. Para nada. Los servicios sociales son un poco “reinos de taifas”, tradicionalmente, es curioso.

¿Y los equipos de servicios se esfuerzan por conocer el lenguaje de su público objetivo?

Yo creo que en general no, aunque debo decir que cada vez más sí que se plantea esto. Depende del objetivo que tengas y para qué lo quieras. Si el tema es el que se pueda hacer cierta publicidad del servicio, a la par que... tiene que servir para las dos cosas, cierta publicidad de lo que hace el ayuntamiento, que puede entenderse como logros del ayuntamiento, pero sin olvidar el objetivo primero, el que esto tiene que servir para algo. No solamente vale que yo haga un folleto muy bonito o haga una charla que me salga muy bien, si lo que estoy haciendo o de lo que estoy hablando no se han enterado, porque no me he dirigido en su lenguaje. Yo pienso que hay que perder el pudor en ese sentido, y si te

diriges a niños, tienes que utilizar un lenguaje que los niños entiendan, y si te diriges a gitanos, tienes que dirigirte en un lenguaje que ellos comprendan. Y si te diriges a magrebíes, pues ¡te tendrás que dirigir en árabe o en francés! Por ejemplo, a nadie se le ocurriría diseñar una campaña informativa, (o si a alguien se le ocurre vaya tela) para marroquíes en castellano, o en valenciano o en euskera. No se, te van a entender los cuatro que lo comprendan, pero si tú quieres llegar, tienes que utilizar un lenguaje que ellos dominen, ¿no? Porque los protagonistas son ellos, no tú.

Se tiene que perder el pudor, lo que pasa es que no queda muy bonito, es cierto, pero bueno, se puede ser imaginativo, y se pueden hacer cosas en ese sentido. Pero sí, yo todos los días lo veo en la comunicación, hay cosas que tienen que cambiar.

Yo me acuerdo del primer pueblo al que fui a trabajar en Murcia, que habían expresiones que yo no entendía. Por ejemplo, allí “pararse” es “ponerse de pie”, no “detenerse”... entonces, yo tenía la obligación de conocer que en ese pueblo “pararse” era “ponerse de pie”, y no “estarse quieto”. Era mi obligación el conocer estas cosas, y en el momento en que yo tenía que comunicar algo, tenía que saber que esa persona lo está entendiendo. Y posiblemente tendría que utilizar también en algunos casos la palabra “pararse”, para dirigirme con ese lenguaje. Es un ejemplo muy gráfico.

Creo que la responsabilidad es de los servicios sociales, de los técnicos de servicios sociales y de los que diseñan, y que no deberían tener ningún pudor.. Creo que ya se hacen cosas divertidas en ese sentido y sobre todo creo que ya se está empezando a bajar el nivel, porque es que hay algunos folletos que insisto, publicitan un servicio pero no lo publicitan para que vaya la gente, sino para que se enteren otros servicios de que ese servicio existe. Y no es el mismo objetivo. Son objetivos diferentes. Si yo lo que pretendo es hacer un servicio para que la gente se entere, la gente de la calle, los ciudadanos, que son quienes los van a utilizar, y lo dirigimos a los técnicos, pues me he gastado un dinero que sí, que está muy bien, pero el objetivo que era el ciudadano, no se ha cumplido, no se ha conseguido.

Y a parte del lenguaje, qué otros aspectos crees tú que pueden producir ruido en la comunicación, en el proceso comunicativo entre los servicios sociales y el ciudadano? ¿Se te ocurren de algunos otros aspectos que molesten, que enturbien la comunicación aparte del lenguaje?

Evidentemente, su funcionamiento. Creo que es lo que puede enturbiarlo más. Y en eso tiene mucho que ver la responsabilidad de quién informa, de quién da la cara. Ese es el problema: quién da la cara no es el dueño del proceso. En un sitio pequeño es diferente que en una ciudad como Madrid o Barcelona. En un sitio pequeño como en Murcia tampoco es muy complicado el tema. Evidentemente hay pedanías y está muy disperso, pero en ese sentido yo pienso que no hay tantos problemas. Pienso que hay otros problemas en otros lugares, donde la toma de decisiones... te pongo un ejemplo: una trabajadora social considera una prestación favorable, y a lo mejor así se la hace saber al usuario, a la persona que acude al servicio social. Y luego va la comunidad autónoma y la

deniega. Claro eso enturbia muchísimo la relación, porque el ciudadano identifica a la trabajadora social con ese recurso. Y eso claro, chirría normalmente. Por ese lugar yo creo que sí.

¿Cuáles son las herramientas que más se utilizan en los servicios sociales de tu ayuntamiento para comunicaros con los ciudadanos?

Trípticos (es el más utilizado), carteles... material impreso en general. Internet se utiliza... bueno. Hay una página web dentro del sitio web del ayuntamiento, que se utiliza en dos niveles, en el nivel de la intranet, en el que se ha mejorado bastante, que casi ha pasado a ser el antiguo tablón de anuncios. Sin embargo en el otro nivel, el de comunicación para el ciudadano, a mí me parece lo que te he dicho antes... bufff, no sé... yo dudo mucho que un ciudadano obtenga la información aquí... yo pondría otro tipo de información, una información más institucional. No es como la página web de empleo, donde sí vienen las ofertas, los cursos y tal. En la página de servicios sociales está más la estructura que tenemos, la organización... este tipo de cosas. Pero no se prestan servicios a través de Internet, aunque se tendrá que empezar a pensar en eso, tiene lógica. El acceso a Internet de determinados colectivos... de hecho una de las barreras que yo me encuentro, por ejemplo en exclusión, algunas personas difícilmente accederán alguna vez a Internet. Pero otro tipo de colectivos, por ejemplo discapacitados, sí podrían hacerlo. Ya hubo un momento ahí, cuando la cita previa pasó a ser telefónica, hubo un momento de adaptación que fue complicado, había gente con dificultad.

¿Y medios de comunicación de masas, prensa, radio, televisión... se utilizan alguna vez en servicios sociales?

Sí, para comunicar... por ejemplo la Concejala da ruedas de prensa, a ese nivel sí. Pero campañas publicitarias de acceso a los servicios, muy pocas veces.

¿Y reuniones y charlas?

Sí, y eso sí tiene un nivel mucho más técnico, comunicación más cara a cara. Y se utiliza mucho. También para la comunicación entre los propios trabajadores. Sí, dentro del equipo en el que yo trabajo la comunicación es algo fundamental. Con los usuarios también, no como medio de información de que existe el servicio, sino como una parte del propio servicio. Pero desde luego es el medio de comunicación más empleado de la comunicación interna.

En la comunicación interna, Intranet se utiliza, pero sobre todo el teléfono. Murcia es un municipio muy grande, es de los más grandes de España, que tiene un casco urbano grande, donde vive la mitad de la población, y la otra mitad que vive en pedanías dispersas. Entonces hay muchísima dispersión, y las trabajadoras sociales suelen estar generalmente en las pedanías, aparte de en los barrios, en pequeños pueblos... entonces, lo que es la infraestructura, hay Internet se ha ralentizado muchísimo, no sé por qué,

entonces se tira más de teléfono. Y no se ha implantado la cultura en este sentido de correo electrónico. Aunque yo lo prefiero, es mucho más rápido y cuando puedo lo utilizo.

¿Cambiano de tema, el ayuntamiento hace algún tipo de trabajo, de acción, para conocer el grado de satisfacción que tenéis los trabajadores con respecto a vuestro propio trabajo, a los servicios que estáis prestando?

Se hizo hace poco un curso de calidad donde si se contempló la posibilidad de implantar algo así, pero aún no está implantado. Espero que se haga. Salieron más cosas.

Y la comunicación con otras entidades, con otras Administraciones, otras empresas privadas, asociaciones... con las que se cogestionan servicios sociales... ¿Cómo es? ¿Qué herramientas se utilizan para esa comunicación?

Desconozco mucho este tema, no se da mucho en el programa en el que estoy, pero sobre todo creo que son reuniones fundamentalmente.

Desde los servicios sociales de tu ayuntamiento, ¿hacéis algún tipo de sistema de escucha, cómo investigáis las necesidades que tienen los ciudadanos en vuestro municipio, utilizáis algún tipo de herramienta, hacéis algún tipo de investigación, algún tipo de estudio... cómo detectáis necesidades?

Más que estudios desde los servicios sociales, lo que hay son propuestas de modificación de servicios que ya existen, porque muchas veces el desarrollo del propio servicio así lo pide, pero no suele funcionar mucho, las modificaciones son muy desde arriba. Los servicios sí se plantean en función de las necesidades ciudadanas pero... creo que en ese sentido somos muy poco ágiles. Es que, como no es un derecho reivindicativo, y no es por ejemplo como la escuela, donde hay más reivindicación por parte del ciudadano, aquí son muy poco reivindicativos desde la base, la gente que los utiliza tiene muy poco nivel de reivindicación, muy poco nivel de queja. Entonces, ese es el problema... Pienso que ese es el problema de los servicios sociales. Si la gente, los ciudadanos, los hicieran más como suyos, y exigieran de alguna manera... está empezando, está empezando a exigirse un poco más de calidad. Los servicios sociales siempre han sido la "niña pobre", nunca mejor dicho. Lo veo a nivel de sueldos, por ejemplo, en mi mismo grupo y con la misma titulación, mi sueldo es inferior que el de un ingeniero o un arquitecto técnico de caminos, por ejemplo. La calidad de los equipamientos... deja mucho que desear... quiero decir, se nota en todo.

Y en España, ¿qué municipios te parecen a ti que son municipios modelo a la hora de prestar servicios sociales?

En general, no conozco mucho de municipios concretos. Cataluña quizá, en general. Últimamente se quería exportar el modelo de Madrid en Murcia, aunque no se si servirá para Murcia. Quizá ese, y el modelo catalán... Creo que lo que hay que hacer es descentralizar lo más posible y personalizar lo más posible, que los niveles de decisión sí que estén directamente en lo municipal. Será mucho mejor, yo creo. Y romper un poco con

la dinámica de “abrir ventanilla”, como el trabajador social informador de prestaciones, como el médico que receta como un loco, sin que le de tiempo a poder pensar en la persona que tiene delante, una persona que tenga toda la información, que esté en la zona, con tiempo, sin esas prisas... que conozca la zona y esa sea la base del modelo. Que donde se producen las necesidades se de la respuesta, y con un nivel importante de autonomía. Es complicado, cuando ves que hay una situación y no se entiende. Ese es el modelo, desde mi punto de vista.

Hace poco me llevé muy buena impresión con la gente de Fuenlabrada, también con la de Alcorcón, aquí en Madrid. Lo que yo pude conocer me pareció un trabajo muy interesante, me gustó.

B.3. Celia Bañón

Celia Bañón es la directora de la empresa madrileña de servicios sociales INSEVAL, que trabaja con diversos municipios de la Comunidad de Madrid. Tiene una dilatada experiencia en el ámbito de la intervención social y participa con el informante en una asociación cultural madrileña (Gruñidos Salvajes) que promueve la inclusión social a través del arte y la cultura. La entrevista tiene lugar en el propio domicilio de la informante el 27 de diciembre de 2009.

¿Cuál es tu vinculación con el mundo de los servicios sociales?

Llevo trabajando en el ámbito de los servicios sociales quince años, en diversas ONGs, asociaciones, y casi todos los proyectos que hemos realizado ha sido en los mismos centros de servicios sociales. Entonces pues la coordinación con los centros de servicios sociales ha sido siempre muy estrecha, conozco prácticamente todos los centros de servicios sociales de la Comunidad de Madrid. Yo no soy trabajadora social, yo soy licenciada en Filosofía y Letras. Empecé a trabajar en el mundo de la formación ocupacional, de ahí me pasé a la inserción laboral y de inserción laboral a sociolaboral, y de ahí ya a todo lo que es intervención social, pero llevo quince años en intervención social.

Lo primero es una pregunta global: ¿Estás de acuerdo con esta afirmación: “comunicar servicios sociales es comunicar derechos ciudadanos”?

Sí, completamente de acuerdo, los servicios sociales además se entienden como servicios específicos para colectivos que están en situación o en peligro de riesgo de exclusión social y, sin embargo, deberían de ser como unos servicios que están orientados a toda la población.

¿Piensas que los servicios sociales son unos servicios invisibles? ¿Cuál crees que es la percepción que tiene la sociedad de los servicios sociales?

Yo creo que están bastante invisibilizados y que la población en general no los conoce hasta que tiene algún tipo de necesidad. Entonces ya se acerca a ellos, pero a mí me

ha pasado, por ejemplo, estar buscando un centro de servicios sociales y preguntarle a la gente por la calle y no saber dónde estaba, y estar ahí mismo, por ejemplo, al lado. Están bastante invisibilizados, por eso, porque se entiende como algo para solucionar problemas sociales concretos, no como un servicio a la ciudadanía.

O sea, que están un poco estigmatizados.

Sí, muy estigmatizados, sí.

¿Cómo valoras que influye la comunicación en el uso de los servicios sociales por parte de los ciudadanos a los que van dirigidos?

A mi juicio, dentro de los servicios sociales habría que dejar no aparte, sino señalar que todo lo que tiene que ver con el ámbito de mayores, yo creo que sí es más conocido y se comunica mejor, yo creo que también porque por parte de la Administración y de los políticos hay un interés en que los mayores participen y todo eso. Y se me ha olvidado la pregunta... creo que influye mucho pero existen pocas campañas de comunicación o poca comunicación en general, exceptuando campañas concretas sobre temas, por ejemplo, el SIDA, por ejemplo, o malos tratos o este tipo de cosas, pero no hay una comunicación de lo que son los servicios sociales, la gente desconoce cuáles son los servicios sociales a los que pueden acceder.

¿Qué fin o fines debería perseguir, a tu juicio, la comunicación de los servicios sociales? ¿Cuál crees tú que deberían ser sus objetivos principales, los de la comunicación de los servicios sociales?

Pues en primer lugar informar a la población de los recursos que están a su disposición en servicios sociales, y luego también comunicación en el sentido de conocimiento mutuo, porque los servicios sociales como tiene recursos muy específicos con colectivos determinados están un poquito alejados de lo que es la realidad social de lo que está pasando en la calle muchas veces. Entonces yo creo que hace falta un poquito de feedback, no solamente que la población conozca los servicios sociales sino que también los servicios sociales conozcan la realidad de lo que está pasando en la calle y todo eso.

¿Tú crees que la sensibilización a la sociedad en general, no a los que son usuarios objetivos o potenciales de servicios sociales, la sensibilización general a la sociedad puede ser un objetivo de los servicios sociales?

Es muy importante, porque sensibilizar no es solamente sensibilizar en temas concretos como los ejemplos que te ponía, si no... a ver cómo te lo explico, que la población tenga un referente, que creo que en este momento no se da de forma muy clara a través de los servicios sociales. Los servicios sociales locales o generalistas, me da igual.

¿Consideras que es fácil comunicar servicios sociales? ¿A tu juicio de qué problemas adolece la comunicación de los servicios sociales?

Pues adolece, fácil no es, entre otras cosas porque yo creo que los servicios sociales uno de sus objetivos deberían de ser fomentar la participación, y no estamos en un buen momento de participación social. Entonces yo hay veces que he visto esfuerzo por parte de los servicios sociales por difundir temas, por incentivar la participación y es difícil que exista una respuesta por parte de la sociedad, pero yo creo que es porque estamos en un momento que la sociedad es muy poco participativa en general.

¿Crees que la comunicación de los servicios sociales tiene algún tipo de características especiales? ¿Crees que se diferencia de la comunicación de otros servicios públicos como pueden ser, por ejemplo, los servicios de seguridad, los servicios sanitarios? ¿Crees que tienen alguna o algunas características que haga esa comunicación especial, que tenga que ser especial?

Yo creo que no debería ser especial, yo creo que debería ser igual que cualquier otro ámbito de la Administración, lo que pasa es que por esa estigmatización o esa invisibilización, de la que te hablaba, eso dificulta bastante la comunicación, pero no debería ser especial, como los servicios sanitarios, por ejemplo, respecto a ello o con respecto a otro tipo de servicios de la Administración.

Una cosa con respecto a la pregunta anterior, que yo creo que no te he... que a lo mejor te debería comentar, es que con el tema de la participación y de la cercanía con la población también es muy importante el trabajo en red y que a través del trabajo en red la comunicación se facilita mucho, la comunicación mutua.

El trabajo en red me refiero a trabajo con otras entidades que trabajen en el ámbito de los servicios sociales, como pueden ser ONGs, asociaciones, agentes de todo tipo dentro de la Administración. Y es complicado.

Pero yo sí que he visto, porque hay en algunos servicios sociales que se fomentan las mesas de participación y todo eso, que la comunicación mejora mucho, la comunicación y la implicación y la participación ciudadana. Como puede ser, por ejemplo, el distrito centro, que tiene varias mesas: mesa de salud, mesa de empleo, mesa de inmigración, y que eso fomenta que participe todo el tejido social, y que haya una comunicación mucho más fluida por ambas partes.

O sea, que en los servicios sociales el trabajo en red es una característica que a lo mejor no tienen otros... Bueno, no sé, porque a lo mejor la Policía también tiene mesas de seguridad, también tiene tal, pero que el trabajo en red es una característica de los servicios sociales, ¿no?

Es una característica o debería ser una característica de los servicios sociales porque no todos los servicios sociales fomentan el trabajo en red, no todos, pero hay algunos que sí y yo creo que es fundamental. De hecho hay mesas, por ejemplo, como la de salud del Distrito Centro, que la fomentan los servicios sociales, no la fomentan los servicios de salud, o la participación de la Policía en algunas mesas de convivencia u otro tipo de mesas que también está fomentada de los servicios sociales.

Parece que es una tarea que se adscribe a los servicios sociales, cuando tampoco tiene por qué ser así.

Y aquí, por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid hay una área de participación ciudadana que yo sepa mesa no fomenta, mesas de diálogo y de participación y todo eso, porque las mesas de diálogo y convivencia se pusieron en marcha a través del área de inmigración.

Para una empresa cogestora de servicios sociales como es la tuya ¿qué valor se le concede a la comunicación? ¿Para vosotros es un elemento importante la comunicación tanto con los ayuntamientos con los que trabajáis, como una vez que ya creáis un servicio a la hora de ofrecérselo a los ciudadanos, para vosotros es un factor importante o es un factor secundario?

Es que la importancia de ese, o la priorización de ese valor no lo determinamos nosotros como empresa cogestora, lo determina la propia Administración.

Lo determina la Administración, eso me parece importante. Vosotros trabajáis con varios ayuntamientos diferentes, supongo que además de diferentes colores políticos, ¿y eso es una tónica general, el hecho de que sea la Administración la que...?

Sí, de hecho nosotras como empresa hemos llevado a cabo foros de participación, como un cargo que nos han hecho dos ayuntamientos y nosotras hemos luchado porque se difundieran esos foros de participación y los ayuntamientos no han tenido mayor interés. O han comunicado lo que han considerado oportuno, pero nosotras no tenemos capacidad de decidir si organizamos una rueda de prensa, por ejemplo, para presentar el foro o si se manda un artículo para tal periódico, ese tipo de cosas no tenemos capacidad. Es que los políticos son muy suyos, entonces... Entonces hay cosas que hacen porque las tienen que hacer pero no les interesa difundirlas, por ejemplo, todos los temas que tienen en relación con la inmigración se hacen cosas y los propios políticos lo las difunden. Nosotras hemos hecho estudio, hemos hecho planes locales sobre inmigración del ayuntamiento que se han quedado... nos los han encargado, nos los han pagado y los han guardado en un cajón, porque son temas, entre comillas, conflictivos, o que a la población no le gusta o lo que sea, y están hechos los trabajos pero no los han difundido a la población.

Vosotras con la empresa trabajáis con ayuntamientos, aparte de trabajar con ayuntamientos de todos los colores políticos ¿trabajáis con ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes?

Sí, claro, trabajamos, por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid, trabajamos en el de Valdemoro, en el de Pozuelo de Alarcón, pero luego en ayuntamientos pequeños como Algete o como Arganda del Rey, y hemos hecho también trabajos para mancomunidades que están formadas por ayuntamientos muy chiquititos como La Maliciosa, que es Guadarrama, Becerril y todos esos pueblos, o La Misén que es Camporreal y todos esos municipios de ahí que son muy chiquititos también.

¿Se utilizan desde las empresas que cogen servicios sociales con los ayuntamientos estrategias de marketing de servicios públicos a la hora de elaborar y transmitir a los ciudadanos los recursos que hay en materia de servicios sociales? ¿Te suena o simplemente...? ¿En vuestro trabajo cuando habéis trabajado con ayuntamientos, incluso cuando ellos se han dedicado a la comunicación a ti te suena haber escuchado la palabra marketing de servicios públicos o se hace el marketing de servicios?

De servicios sociales en la vida escuché yo la palabra marketing en el ámbito de los servicios sociales, nunca. en ese sentido, en el único proyecto en el que sí que la comunicación es un valor importante que nosotras formamos parte de ese proceso es en el servicio de atención al voluntariado que hacemos para el Ayuntamiento de Madrid en donde todo el tema de difusión y todo esto la comunicación es importante, de todas maneras las campañas publicitarias que se organizan desde allí no nos las encargan a nuestra empresa, porque no somos una empresa de comunicación, pero sí que difundimos un boletín desde el servicio, hay una...

Es un boletín que os viene ya hecho, ¿no?

No, lo hacemos nosotras, se revisa por parte del Ayuntamiento pero lo hacemos nosotras.

¿Eso es del Ayuntamiento de Madrid?

Sí, y luego hay una unidad móvil, una oficina de atención móvil que va difundiendo la idea de voluntariado y los servicios que se ofrecen desde el Ayuntamiento de Madrid por toda la capital, en distintos distritos, universidades, o sea, que es el único proyecto en el que digamos que hay una parte de comunicación importante. En el resto de los proyectos pues no, la verdad que no. El boletín está colgado, pero es un boletín que es del Ayuntamiento, entonces aunque nosotras les demos los contenidos pero ellos hacen el diseño final, lo revisan y todo eso, y es un boletín del servicio Voluntarios por Madrid.

¿Y ellos lo revisan, el Ayuntamiento?

Claro, desde el Departamento de Voluntariado revisan y le dan forma y todo eso, lo que pasa que el equipo de trabajo nuestro es el que de alguna forma le da contenido.

¿Utilizáis en vuestra empresa alguna de estas herramientas que te voy a decir? Te voy a decir unas cuantas y tú me dices: estudios de mercado.

No, hacemos estudios de población, pero de mercado no, estudios de investigación, pues por ejemplo...

Para conocer a la población.

Sí, por ejemplo, hemos hecho bastantes estudios de la situación de la población inmigrante en diversos municipios.

De cara a hacer luego, a proponer proyectos, ¿no?

Claro, esos servicios siempre llevan material de propuesta, o ahora hemos hecho un informe sobre prostitución e inmigración también, pero estudios de mercado no. En alguno de estos estudios sí que hay una parte, por ejemplo, el que estamos haciendo ahora en Pozuelo estamos haciendo 2.500 encuestas, mitad y mitad a la población inmigrante y autóctona, sobre cómo viven ellos el fenómeno de la inmigración, ese tipo de cosas. Pero estudios de mercado no.

Gestión de quejas y sugerencias de los servicios públicos.

No.

Diseño de políticas de servicios sociales.

Eso sí, sin duda hacemos planes locales, hemos hecho varios planes locales de inmigración.

Evaluación de la satisfacción del ciudadano con respecto a los servicios.

Digamos que de alguna forma cuando hacemos estudios o planes locales, en este tipo de encuestas se incluyen indicadores para valorar el grado de satisfacción con respecto a los servicios sociales. Hicimos uno también sobre el grado de satisfacción de los usuarios de los servicios de ayuda a domicilio de Alcorcón, que nos lo encargaron, un estudio específico de eso.

Fijación de los precios o tasas a pagar por los servicios públicos.

No, siempre trabajamos... en lo que trabajamos siempre es gratuito, excepto en esto que era para los de ayuda a domicilio, que sí que pagan una parte, pero vamos, en ese sentido no formaba parte del estudio que hiciéramos propuestas con respecto a las cuantías ni nada de eso.

Detección de grupos de ciudadanos con necesidades específicas. Eso supongo que entraría en los estudios de investigación.

Sí, en ese sentido sí.

Diseño de políticas de relaciones públicas del ayuntamiento.

No.

Y vosotras tenéis algún tipo de política vuestra, interna, de la empresa de relaciones públicas con los ayuntamientos? ¿Tenéis alguna manera, algún método, algún modo que sea un poco? Bueno, “nosotros cuando nos dirigimos a un ayuntamiento nos dirigimos de esta manera”.

Sí.

¿Establecéis un protocolo de...?

Sí, más o menos. Nosotras, como te decía antes, tanto mi socia como yo, que llevamos las dos el mismo tiempo dentro del ámbito de los servicios sociales, pues conocemos a mucha gente, porque el ámbito de los servicios sociales no es tan amplio, pero sí que yo específicamente dentro de la empresa soy la persona que se dedica un poco al tema de las relaciones con los ayuntamientos y entonces de vez en cuando, por ejemplo, si veo que hay un proyecto novedoso que interesa difundir entre los ayuntamientos, hago un *mailing*, les llamo por teléfono, les mando el proyecto, un dossier de nuestra empresa que ya tenemos diseñado, tenemos una web, ese tipo de cosas. aunque no puedo disponer del tiempo que necesitaría para realizar esta tarea, que es más comercialización que otra cosa, porque el trabajo del día a día me lo impide un poco, pero sí que lo hacemos de vez en cuando.

¿Algún tipo de diferenciación del servicio que estáis cogestionando con el Ayuntamiento con respecto a otras instituciones que presten servicios similares, por ejemplo, a otras empresas o a otras...?

Sí, yo no es por echarme flores, pero noto bastante diferencia en lo que yo veo que hacemos nosotras y otras empresas que, por ejemplo, son concesionarias de determinados concursos, ponen a disposición del Ayuntamiento un personal y se ocupan de pagarles y todo eso y ya está, y no hay como... desde nuestra empresa hay un seguimiento, hay unas reuniones de equipo periódicas con los trabajadores que tenemos asignados a los diferentes ayuntamientos, hay una evaluación, hacemos una evaluación continua, hay como mayor implicación por nuestra parte. Somos una referencia tanto para la Administración como para nuestros propios trabajadores. Y lo que sí hemos visto, y nos lo han dicho en algunas ocasiones que hay consultoras que son más economicistas que de servicios sociales, por ejemplo, si ellos tienen una concesión para hacer una valoración de proyecto, cosa que hacemos nosotros también, pues ellos contrataron una trabajadora social y un economista para que lo hagan, pero nosotras como hemos formado parte del ámbito social desde dentro, conocemos las entidades sociales perfectamente, conocemos cuáles son las dificultades que tienen las entidades sociales perfectamente, conocemos cuáles son las dificultades que tienen las entidades sociales a la hora de presentar proyectos o de gestionarlos, les ofrecemos un servicio mucho más cercano y mucho más ajustado a sus necesidades.

Y cuando, por ejemplo, en algún municipio estáis ofreciendo un servicio que también está haciendo otra empresa a lo mejor privada, por ejemplo, un servicio a la tercera edad o un servicio a los inmigrantes que también lo hace otra empresa privada, ¿hacéis alguna manera para diferenciaros de cara a la población? ¿Hacéis algún tipo de acción de decir:

nosotros somos el servicio del ayuntamiento o somos el servicio de Inseval? ¿Hacéis algún tipo de...? ¿Te suena a ti?

Es que eso también lo determina mucho la Administración, nosotros tampoco tenemos libertad como para...

¿Y crees que la Administración lo hace, que siempre...? Bueno, está obligado a hacerlo de alguna manera: este es un servicio del Ayuntamiento, este es un servicio de...

Claro, es que la Administración eso lo presenta como servicio suyo, porque en realidad ese es un servicio suyo aunque lo tenga contratado a una empresa externa. Entonces si la empresa es patatín o Inseval, en realidad a la población no le llega tanto, sino que es un servicio municipal o de la Comunidad de Madrid o de lo que sea.

¿Hacéis algún tipo de motivación del personal de vuestra empresa?

Sí, nosotras hacemos reuniones de equipo periódicas en las que se comparte toda la información, aunque los trabajadores lleven proyectos diferentes, pero sí que queremos que todos los trabajadores y trabajadoras nuestras tengan información sobre todo lo que se está haciendo dentro de la empresa y creemos que en ese sentido la comunicación funciona como motivación, ¿no?, verse implicados en un proyecto común de alguna forma.

Y pues otro tipo de motivación pues es que de alguna forma no se «intangie» el canon y cercana, que sepan que pueden recurrir a nosotras, que estamos pendientes de cuáles son los obstáculos que van surgiendo, de cómo va su trabajo, todo este tipo de cosas.

Una pregunta, ¿eso lo hacéis de manera un poco informal o tenéis también desde lo que es la directiva de la empresa una especie de protocolo de comunicación interna?

Protocolo, bueno sí, por ejemplo, el servicio de atención al voluntariado si que hay un producto de comunicación interna bien definido, con reuniones periódicas, con un *e-mail* que mandan todas las trabajadoras todos los días con lo que han sido los indicadores de atención, con ese tipo de cosas. Está bastante pormenorizado todos los canales de comunicación.

¿Hacéis algún tipo de control de calidad de los servicios?

Sí, hacemos una evaluación. Nosotras somos especialistas en evaluación además, entonces no tenemos, no nos estamos rigiendo ahora mismo por ningún sistema de calidad de los oficiales, pero tenemos nuestro propio sistema de calidad. Entonces hay una recogida de indicadores, hay unos procesos de evaluación que procuramos llevar a cargo.

¿Los hacéis vosotros o que son unos modelos que vosotros habéis adquirido tal o que los hace el Ayuntamiento?

No, los diseñamos nosotras, porque ya te digo, es una de nuestras especialidades la evaluación.

Tenía aquí si hacéis algún tipo de acción relacionada con la mejora de los procesos de interacción de la organización con su público, es decir, en la que os planteéis mejoras en los procesos de interacción que tenéis desde la empresa con el público.

Claro, es que nosotras tenemos dos clientes, por así decirlo, una es la Administración y otra es el público, la población. Entonces nuestra comunicación con la población viene determinada, como te decía, por la propia Administración. Entonces no...

¿Vosotros no gestionáis servicios de manera autónoma, siempre es una empresa de cogestión?

Sí, es una empresa de servicios.

Todas estas herramientas de las que hemos estado hablando ahora, los estudios de investigación, los de evaluación, la calidad, ¿te parecen útiles como herramientas para la mejora de la prestación de los servicios sociales?

Yo creo que son fundamentales, porque los servicios sociales tienen que responder a las necesidades, si no las conocen y tienen que... y para responder a esas necesidades, para conocer esas necesidades tienen que tener una mayor comunicación con la población, con el tejido social, con elaborar estudios, planificar herramientas de gestión, todo este tipo de cosas lo tendrían que hacer.

Cambiando un poco de tema, ¿cuál crees que debería ser el público de la comunicación de los servicios sociales municipales? ¿Crees que la comunicación de estos servicios debería hacer la distinción entre los mensajes dirigidos al ciudadano en general y los dirigidos al público objetivo de cada servicio o que deberían ser mensajes generalistas?

Yo creo que tendrían que ser generalistas, claramente, o por lo menos en la teoría de los servicios sociales, los servicios sociales se dirigen a toda la población, de hecho hay recursos que se montan de manera específica para determinados colectivos, porque tienen unas demandas muy concretas, pero se tiende o se pretende atender a la población en general.

Esto me interesa, como dices: hay algún servicio que sí que tiene una población característica como, por ejemplo, puede ser un servicio a la drogodependencia.

Claro, o el punto de violencia de género o un dispositivo de acogida a inmigrantes, algo para jóvenes. O sea, hay necesidades específicas que los servicios sociales abordan, y porque esta es su obligación evidentemente.

Pero a la hora de comunicar qué servicios existen, ¿crees que debería ser más dirigido a la gente?

Claro, debe ser dirigido a toda la población.

¿Por qué?

Porque los servicios sociales son unos servicios como puede ser cualquier otro tipo de servicio, como puede ser de salud o de empleo, también en empleo, por ejemplo, hay recursos específicos para determinados colectivos, sin embargo el empleo, los servicios de empleo están dirigidos a toda la población.

¿De qué manera piensas que la forma de comunicar los servicios sociales municipales planteada desde los ayuntamientos afecta a la imagen general de esos ayuntamientos de cara a los ciudadanos? ¿Desde los servicios sociales, la manera que tienen de comunicar los servicios sociales crees que afecta de alguna manera a la imagen que tienen los ciudadanos de su ayuntamiento o regular, o que no es un elemento...?

Es que es un arma de doble filo, entonces los políticos lo manejan con mucha cautela, porque la gente suele tender a identificar determinados servicios sociales como dar prioridad a determinados colectivos antes que a la población en general.

Por ejemplo, las becas de comedor, si tú haces una encuesta por la calle todo el mundo te va a decir que las becas de comedor se las llevan todas los inmigrantes, cosa que estadísticamente y con números es falso, pero ese tipo de ideas o que se le da la renta mínima antes a los gitanos que a los payos.

Hay una serie de arquetipos que funcionan, entonces los servicios sociales a la hora de comunicar cuáles son los recursos que están poniendo en marcha y todo eso son cautelosos porque temen a ese tipo de reacción por parte de la población. Entonces se maneja con bastante cautela

Hay servicios sociales de determinados municipios que tienen una cantidad de recursos increíble que la gente no te creas que los conoce mucho, y yo creo que es porque no hay un interés tampoco en que se conozca.

¿Por qué crees que hay a veces algún servicio que no interesa que se conozca?

Pues por eso que te decía, porque la población a veces no entiende bien esas cosas. por ejemplo, pues lo que te contaba antes, de planes locales de inmigración que hemos hecho que o se han guardado en un cajón o se han aprobado en un pleno y no ha salido en ningún periódico, porque la gente en seguida empieza a decir, no te digo la gente en general, sino que empieza a haber voces críticas de que todo es para los inmigrantes, por ejemplo, o que sí este tipo de cosas.

Hay otros que son más populares, por ejemplo, el tema de malos tratos, lo poquito que se hace de malos tratos, bueno, la verdad es que se hacen más cosas, todo el mundo lo publicita porque eso la población lo recibe bien. Pero con el tema de inmigración, por ejemplo, la población lo recibe fatal y los ayuntamientos hacen cosas pero no las comunican.

Esta pregunta me la has respondido ya, pero te la voy a hacer otra vez por si acaso se te ocurriera alguna cosa. ¿Las empresas cogestoras de servicios sociales tienen algún tipo de

influencia a la hora de decidir conjuntamente con los ayuntamientos el cómo van a comunicar unos determinados servicios?

Las empresas pueden proponer.

¿De qué manera se trabaja conjuntamente, si se trabaja conjuntamente, la comunicación de un servicio determinado? Por ejemplo, un servicio que prestéis en Valdemoro, en Pozuelo o en tal ¿de qué manera se ha elaborado el tríptico que le va a llegar al ciudadano?

Normalmente se propone por parte de la empresa y la Administración lo revisa y entonces pone...

Le da su forma ella.

Le da... bueno, no tanto en cuanto a la forma sino en cuanto a la presentación institucional, es decir, que los logos municipales vayan donde tengan que ir, que haya una presentación con una foto del alcalde o alcaldesa, ese tipo de cosas para la Administración es muy importante, y luego también pues ya no solamente a nivel de eso, sino a nivel de contenido.

Por ejemplo, te voy a poner un ejemplo, en los primeros planes locales que nosotros hicimos eran planes de convivencia intercultural, pues ahora la palabra intercultural no se quiere en los ayuntamientos, en los ayuntamientos del PP. Entonces ahora hablamos de integración. Entonces son conceptos que a lo mejor vienen en los programas políticos y que de alguna forma también tienen que ir en esos dípticos o en las herramientas de comunicación para que haya una coherencia. Entonces todo ese tipo de cosas es la Administración quien las decide.

¿Podrías nombrarme alguna de las estrategias y técnicas de comunicación de los servicios sociales que lleváis a cabo en vuestra empresa? No sé si en algún momento...

Nosotras como empresa no llevamos ninguna estrategia de comunicación, a excepción la de comunicarnos con nuestros clientes o con nuestros posibles clientes en los ayuntamientos o la Administración, pero estrategia no.

Tú que has conocido servicios sociales por toda la Comunidad de Madrid, ¿podías hacer un poco de memoria?, y a ver si algún ayuntamiento te ha llamado la atención porque comunican bien sus servicios sociales, que tú digas: “Este ayuntamiento a la hora de comunicar se lo monta muy bien”.

Pues Alcobendas, por ejemplo. Alcobendas antes, ahora ya no sé si con el nuevo ayuntamiento no lo sé, pero antes se lo hacían bastante bien en ese sentido. Fuenlabrada también, Alcorcón yo creo que no se comunica bien, o sea, Alcorcón hace muchas más cosas de las que la gente sabe, o sea, es un municipio con muchísimos recursos y que la gente no los conoce.

Sí, porque me han hablado muy bien de que a nivel de gestión de servicios sociales Alcorcón como que ahora mismo está muy boyante, y ¿tú piensas que es verdad pero que la comunicación no se corresponde a lo mejor a esa?

No se corresponde, en absoluto vamos, de hecho la gente no tiene ni idea de... hay tantos recursos, pero es que desde los propios servicios sociales tampoco te creas tú que elaboran una memoria que se pueda ver, tienes que ir recogiendo, porque nosotras nos dimos cuenta cuando hicimos el plan local de inmigración de allí, tienes que ir recogiendo de aquí y de allá, porque desde las diversas instancias nadie sabe todo lo que se hace, excepto el director de los servicios sociales y la directora y el concejal o quien sea. Pero no me parece un buen ejemplo de comunicación Alcorcón, por ejemplo, Alcobendas sí. Y no sé... En Alcorcón trabajamos hace dos años, y de hecho sigue la misma gente, y ellos tenían conciencia de eso que querían cambiarlo, en la página web estaba mejorando mucho, sacarlo en el plan local. Entonces no sé si habrán avanzado en estos dos últimos años en ese aspecto. Y otro ayuntamiento que yo creo que también comunica bien es Getafe, me da a mí la impresión que sí. Fuenlabrada, Getafe, Alcobendas... y ahora mismo seguro que se me escapa alguno pero no me acuerdo.

B.4. Patrocinio Las Heras

Patrocino (Patro) Las Heras es uno de los nombres de referencia en la construcción del sistema público de servicios sociales en España, ya que fue Directora General de Acción Social de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Asuntos Sociales entre 1983 y 1990, años clave en la configuración de este sistema. De su extenso currículum podemos destacar que Las Heras ha sido concejala del Ayuntamiento de Madrid y diputada regional en la Asamblea madrileña. Es autora de numerosos textos sobre bienestar social y servicios sociales. La entrevista tiene lugar el 9 de enero de 2009 en el Palacio de Santa Cruz de Madrid, una de las sedes del Ministerio de Asuntos Exteriores, donde Las Heras es responsable de Igualdad en el gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

La primera pregunta no tiene que ver estrictamente con la comunicación sino cómo ves tú ahora en nuestro país el tema de la universalidad de los servicios sociales, todavía no son universales en España, ¿verdad?

Bueno, no son universales a excepción de un aspecto muy concreto que son los servicios sociales dedicados a la atención a la dependencia. Esos son universales y configuran un derecho subjetivo, o sea, que es obligación de los poderes públicos el aplicar la universalidad.

En el resto de los servicios sociales por ley también son universales, pero al no ser derecho subjetivo está condicionado a la disponibilidad presupuestaria, con lo cual no se ha alcanzado la universalidad.

¿Y crees que se alcanzará? ¿Estamos en nuestro país en vías de alcanzarlo?

Sí, obligatoriamente hay que alcanzarlo, porque en la medida en que se van haciendo leyes que garantizan un derecho, ya no hay cuestión que impida la universalidad, cualquier persona que esté en esa situación que la ley protege debe tener el derecho.

Ahora bien, para que sea efectiva la aplicación del derecho se requiere no condicionarlo a la disponibilidad presupuestaria, sino al derecho subjetivo. Como se ha abierto el camino con la dependencia seguirá, si hay demanda social, abriéndose en todos los campos. Esa es mi valoración.

¿Piensas que los servicios sociales son unos servicios invisibles? ¿Cuál crees que es la percepción que tiene la sociedad sobre la existencia de los servicios sociales?

Pues la sociedad tiene la percepción de que los servicios sociales se están dedicando a situaciones muy marginales y que a ellas, a las personas ciudadanas de clases medias no les afectan los servicios sociales, e incluso hay una percepción de que precisamente los servicios sociales se sostienen por los impuestos de todos los ciudadanos, por tanto es injusto que las clases medias que pagan sus impuestos no puedan acceder a los servicios sociales.

O sea, que hay una contradicción entre la aplicación de los servicios sociales para situaciones de extrema necesidad que terminan orientándose a la gente que no participa del sistema de bienestar social porque no está ni en empleo, ni con rentas, con posibilidades de participar en los impuestos y sin embargo recibe los beneficios sociales, frente a quien entiende que con sus impuestos se financian los servicios sociales y no recibe los beneficios. Con lo cual eso terminaría generando una confrontación social grave, a mi forma de ver, o sea, que se rompe el pacto social constituyente del estado del bienestar.

Si no hay universalidad y quien paga impuestos para que haya servicios no los recibe se está rompiendo el pacto sobre el que se asienta el Estado del Bienestar, que es un pacto de ciudadanía, o sea, hoy puedes tener o no tener trabajo pero mientras has tenido trabajo has pagado con tus impuestos los servicios que el día que no tengas trabajo vas a tener, pero lo que no es de recibo es que no tengas servicios y pagues impuestos, con lo cual a mi modo de ver no hay más solución que mantener unos servicios sociales universales, no pueden hacerse unos servicios sociales marginales.

¿Consideras que es fácil comunicar servicios sociales? ¿A tu juicio de qué problemas adolece la comunicación de los servicios sociales?

Pues es difícil porque primero yo creo que hay un problema en ambas partes, los medios de comunicación tratan todos los temas sociales como temas muy marginales, relativos a escándalos, o sea, o relativos a conflictos o relativos a tensiones sociales y no los tratan como situaciones humanas, que le puede ocurrir a cualquier persona, cuyas causas no son los conflictos sociales ni la marginalidad sino que es la vida cotidiana, en

donde nos encontramos en un modelo de organización social donde todos podemos ser en un momento determinados sujetos de una situación social que nos deje fuera del sistema y en la marginalidad, pero no quiere eso decir que lo que estamos viviendo sea una situación que no tenga que tener más tratamiento en los medios de comunicación que el conflicto, el escándalo, la tensión y... Entonces a mi modo de ver, igual que se tratan, por ejemplo, los problemas de salud o de educación, que son situaciones que cualquier ciudadano puede tener y que requieren la cobertura de los sistemas sanitarios y educativos, lo social no se trata así, se trata como algo que nos viene dado por cuestiones ajenas a un tratamiento de intervención en un sistema, o sea, es decir, que dices: “aquí está el analfabetismo, esto es la desgracia de los analfabetos”. Pues no, esto es un sistema que no se ocupa de la universalidad en el nivel educativo básico”. Entonces así no se ven las cosas en servicios sociales, y como no se ven así pues se tratan de forma marginal, y este yo creo que es el déficit que existe en los medios de comunicación.

En la capacidad del sistema para darse a conocer a los medios de comunicación, a la sociedad pues también existe un déficit, que es el déficit de considerar que como no hay medios, que como no hay, mejor hacer lo que uno puede y no difundir mucho porque la demanda vendría enorme y no había capacidad de atención ni de asistencia. Entonces lo que hagamos hagámoslo bien, hagámoslo a nivel de los medios que tenemos y no generemos más expectativa ni más demanda porque no seríamos capaces de abordarla.

O sea, que yo creo que si se lograra superar esas dos líneas de enfocar el tema pues nos encontraríamos con una realidad, y es que los problemas sociales tienen causas sociales, no vienen de la maldición bíblica ni del conflicto de ningún tipo, sino que son modos de vida y hay que tratar los problemas sociales como tratamos las enfermedades o tratamos la formación, o sea, de forma objetiva, racional y sabiendo enfrentarnos a las cosas.

Y luego hay que tratarlo desde el derecho, porque si realmente no hay recursos es porque los derechos no están garantizados. Entonces para mí el avance hacia el derecho subjetivo me parece que es la mayor garantía para universalizar y para poner los recursos necesarios. Más o menos son...

¿Qué fin o fines piensas que debería perseguir la comunicación de los servicios sociales? ¿Cuáles crees que debían ser sus objetivos principales?

Yo creo que en una buena política de comunicación que se quisiera orientar a difundir este campo, el fin que se debe de perseguir es la corresponsabilidad de todos los agentes en el tema que vamos a tratar, es decir, o sea, que en vez de decir: “Lo que están haciendo los servicios sociales es algo que tiene que ver con el voluntarismo, con que haya muchas ONGs, con que haya muchos recursos, con que haya no sé qué...”. Creo que no, o sea, tiene que ver con el modo de vida que todos vivimos. Entonces tenemos una organización de la sociedad donde hemos creado un Estado del Bienestar donde hay unos sistemas públicos que garantizan unos derechos y hay aquí un sistema que no garantiza casi nada, porque no tiene casi ningún medio para poderlo garantizar.

Pero este sistema ha dado en el clavo de ocuparse de algo que es muy significativo, que es la convivencia de la gente. O sea, este sistema tiene como objeto de intervención la convivencia. Si los medios de comunicación se centraran en lo que ocurre en nuestra convivencia cotidiana, es decir, y de qué forma los servicios sociales pueden dar respuesta o están dando o apuntan respuestas pues sería otro enfoque, en vez de ubicarlo en aquello que está fuera del sistema en la marginalidad. Entonces hay que orientar la comunicación hacia el análisis de cómo convivimos, qué sistema de convivencia tenemos, qué valores están en conflicto en relación a los valores tradicionales y clásicos que hacen, por ejemplo, que el sistema de convivencia que estuvo históricamente asentado en la familia era una familia instituida sobre unas bases de unos valores distintos a los valores de hoy, si cambiamos el modelo de convivencia hacia una familia abierta que entra y sale en línea a ocuparse de sus miembros, tendremos que entender que el sistema de servicios sociales tendrá que garantizar que los niños que sean, que carezcan de una cobertura familiar adecuada, estén en una cobertura de servicios sociales, que las personas mayores que no tienen un espacio convivencial y viven solas y necesitan el soporte de los servicios sociales, que estos se hagan cargo de ellos, que las personas que no participan en procesos de integración social, puedan participar, cierto que es un programa individual adecuado, pero cambiando también las pautas de integración en las sociedades que no aceptando diferencial, es que es una cuestión de un enfoque diferente, o sea, el objeto del sistema de servicios sociales es igual que la educación trabaja en la formación y la sanidad trabaja en la salud y, por tanto, se enfrenta a las enfermedades desde la perspectiva de la salud, no desde la perspectiva de la enfermedad, pues en los servicios sociales hay que enfrentarse desde la perspectiva de los nuevos valores de convivencia, no desde la perspectiva de la marginalidad que responde a valores de convivencia antiguos. Entonces, por ejemplo, yo creo que es un buen salto el que se haya modificado toda la legislación de familia, el que hoy entandamos la familia como familias de distintos tipos, de distintos ámbitos, el que la integración social no sea absorción de lo diferente, sino participación en un modelo de convivencia social diferente. O sea, es un tema muy apasionante y muy interesante, o sea, que lo que pasa es que se sigue enfocando por lo marginal y no por los nuevos valores de convivencia que han dado lugar al nuevo modelo de sociedad.

¿Qué influencia crees que tiene la comunicación en el uso de los servicios sociales por parte de los ciudadanos?

Pues yo creo que para los ciudadanos los servicios sociales, o sea, en la comunicación no ven pautas ni orientación para enfocarse en los servicios sociales, porque la comunicación no aborda más que un poquito a raíz de la Ley de Dependencia se está abordando el tema de la dependencia pero desde la perspectiva de que no se dan las ayudas o no se ejercita el derecho o... pero no desde la perspectiva, como te decía antes, de qué está pasando con las personas que están en esa situación y qué podría hacer la sociedad, porque lo importante en la comunicación y en el diseño que tiene el sistema de

servicios sociales no es sólo que sea un sistema de protección social que el Estado garantiza, o las Administraciones garantizan, sino que el sistema de servicios sociales como es el último de los que se constituyen en España, se genera con una doble vía, o sea, por una parte con la de los derechos y las responsabilidades públicas y por otra parte con la corresponsabilidad social.

La comunicación podría trabajar mucho el tema de la corresponsabilidad social, es decir, la corresponsabilidad social es el papel que han de cubrir las familias, el papel que ha de cubrir la sociedad desde una perspectiva de solidaridad, voluntariado, participación y el papel del propio individuo siendo sujeto de su propio proyecto de vida.

Entonces estos factores que se trabajan en el sistema de servicios sociales con muy pocos medios, necesitan una difusión muy grande porque no es solamente, que yo tengo estas necesidades y qué hace por mí el Estado o las Administraciones, las necesidades las tenemos en un contexto de convivencia, que haga lo que haga el Estado no nos lo va a resolver, nos podrá dar un soporte básico de cobertura de derechos, pero si nosotros no asumimos ser protagonistas de nuestro proyecto individual de vida, si no asumimos participar solidariamente en las formas nuevas de convivencia a través de nuestra participación en cualquier sistema de cooperación social, y si no estamos permanentemente revisando nuestros valores en la convivencia y adaptándonos a valores nuevos, de integración, de participación, de respeto, de tal, pues otra vez vuelve a reproducirse todo, por mucha ayuda pública que haya. No sé si me explico.

Entonces yo creo que en esta parte podría, es lo que nosotros llamamos campañas de sensibilización, difusión de valores de convivencia, todo esto lo podrían hacer muy bien los medios de comunicación. En vez de ver cómo... existe este problema, matan a una mujer, el escándalo, pero además del escándalo hay una realidad que está detrás, o sea, qué significa ese fenómeno hoy en día en las relaciones de convivencia, pues las relaciones de convivencia han avanzado hacia nuevos valores que supondrían cambios en el comportamiento de hombres y mujeres en su relación, pero la relación todavía está asentada en el modelo de propiedad individual de cada uno de sus miembros, es decir, o sea, que poseemos personas como poseemos cosas, o sea, si respetáramos la vida individual de cada uno pues entenderíamos los cambios que supone para la constitución de las nuevas familias.

Entonces todo eso exige un cambio de mentalidad que los medios de comunicación pueden trabajar muy bien, pero se ve la punta del iceberg, se ve el conflicto, el problema, la muerte, la desestructuración familiar, la droga, la... no se ve por qué pasa lo que pasa, eso requiere otro enfoque.

*¿Qué piensas que es lo más significativo de la comunicación de los servicios sociales?
¿Crees que tienen algún tipo de característica especial?*

Pues no te entiendo bien la pregunta, porque cuando me dices “la comunicación de los servicios sociales”, ¿te refieres a lo que los servicios sociales comunican hacia fuera o lo que...?

¿Crees que la comunicación de los servicios sociales tiene algún tipo de características especiales o específicas que no tengan otro tipo de servicios como pueden ser los servicios de seguridad, los servicios sanitarios?

Sí, tiene una característica muy diferencial, o sea, la mayoría de los servicios públicos: sanitarios, educativos, de seguridad, descansan en una estructura, pueden descansar en una estructura donde no sea tan imprescindible la posición activa de las partes implicadas, es decir, que la Policía te puede garantizar la seguridad y hay técnicas y métodos para que tú estés asegurado y no tengas que estar.

Pero en los temas de la convivencia aunque te garantice quien te garantice nada si tú no participas activamente en esas garantías no sirve para mucho. Ya sabes la diferencia principal. La salud avanza mucho científicamente, se puede hacer un diagnóstico sin que el individuo participe en la elaboración del diagnóstico, y un tratamiento sin que el individuo participe en el tratamiento, pero en esto no, aquí no se puede hacer un diagnóstico de lo que te pasa sin que tú participes e interiorices lo que te pasa, ni se puede hacer un tratamiento sin que tú seas el protagonista de ese tratamiento.

¿Piensas que es positivo que exista una amplia difusión o promoción de los servicios sociales?

Sí, eso es imprescindible, o sea, no solamente hay que difundir los medios que tenemos en los servicios sociales sino la metodología de trabajo, o sea, en trabajo social la metodología que es muy interesante y muy innovadora en la aplicación del bienestar social en las sociedades, es una metodología de caso, grupo y comunidad, donde el caso concreto que tú estás tratando requiere la intervención de la persona que vive el caso, pero también la intervención del grupo social en el que la persona actúa: familia, amigos, relaciones personales y sociales, y también la de la comunidad, o sea, es decir, los valores y la organización social en la que vivimos.

Entonces eso es muy complejo y se desconoce bastante. Entonces yo creo que trabajar por difundir esta metodología es tan importante como trabajar por difundir las ayudas que se prestan en el sistema, o sea, que no sé si...

Yo creo que sí, que es muy importante, porque la gente dice: “¿Y servicios sociales qué es?”. “Pues los pobres, los marginados y las ayudas que les dan”. “Mire usted, no, eso no es el sistema de servicios sociales”. Servicios sociales es un sistema que se asienta en una metodología de intervención social que es la que aporta una profesión que son los trabajadores sociales, que son los creadores de esta metodología a nivel internacional, y luego participan otras muchísimas profesiones en este campo, pero la base de lo que se hace en este sistema es algo en lo que se implica el individuo, el grupo y la comunidad en

un plan de intervención que el profesional diseña desde toda esta perspectiva, y no solamente en qué ayuda me dan, no sé si me explico.

Entonces es tan importante lo uno como lo otro y sería interesantísimo difundir lo que eso significa para un cambio de valores, un cambio en las relaciones humanas, un cambio en la perspectiva de proyectos de vida de la gente, o sea...

¿Crees que la comunicación de los servicios sociales utiliza la pedagogía indispensable para transmitir adecuadamente los mensajes a su público?

No, no se utiliza. Yo recuerdo cuando fui directora general de Acción Social que uno de los sitios que visité fueron los servicios sociales de Canadá, y me sorprendió muchísimo porque en Montreal, en el Centro de Servicios Sociales. ¿Has estado? Pues supongo que seguirá igual, igual que está todo el aparato profesional de los servicios sociales funcionará también un equipo de comunicación, no sé si tú lo vistes y sí...

A mí aquello me dio la pauta de la importancia que tenían las dos cosas, porque tienen que trabajar estrechamente, y entonces todo lo que se hacía en servicios sociales, mantenían un programa de radio permanente, un programa en televisión, o sea, mantenían unos programas de devolverle a la sociedad y decirle: "mira, esto es lo que está pasando en la sociedad a través del Observatorio de los Servicios Sociales. Los servicios sociales intervienen con casos, con grupos sociales, intervienen en la propia comunidad, pero los servicios sociales son un observatorio privilegiadísimo de lo que le pasa a la sociedad. ¿Entonces qué hacía el equipo de comunicación? Pues mantenía un programa de radio, un programa de televisión, devolviéndole a la sociedad el espejo de su realidad a través de lo que intervenían los servicios sociales, y la sociedad conocía a través de estos programas qué estaba pasando con la droga en su comunidad, con la desestructuración de las familias, con el abandono de niños, con la soledad de los ancianos, con... Entonces la sociedad se siente implicada, no sé si me explico, a mí ese modelo me encantó.

¿Y lo intentaste aplicar aquí?

Lo intenté aplicar en el modelo de los centros de servicios sociales, cuando diseñamos, pusimos en marcha el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales para que todos los ayuntamientos tuvieran una cobertura de una red básica universal y en ese modelo diseñamos, cogimos centros piloto, recuerdo el de Fuenlabrada, el de Madrid, también en Castilla-La Mancha el de Alcázar de San Juan. O sea, que cogimos en distintas autonomías unos centros piloto donde montamos el diseño pero desgraciadamente se ha perdido el modelo, el modelo se ha quedado en lo asistencial y ha perdido toda conexión con la vida de la comunidad. Y si la comunidad no es consciente de lo que está ocurriendo, luego todos los problemas le desbordan, o sea, que esta es un poco la cuestión.

Entonces ese trabajo era fantástico y yo supongo que seguirán igual, no lo sé. Pero yo en el tiempo que estuvimos lo intentamos poner en marcha mediante centros pilotos para que se pudiera ir extendiendo el modelo y a los centros pilotos aquellos originales que he vuelto después a ver ya no funciona el modelo como lo diseñamos.

¿Piensas que en general los ciudadanos españoles tienen una buena imagen de sus servicios sociales? ¿Y crees que la manera de comunicar estos servicios es un elemento influyente en esta cuestión?

Pues yo creo que no, que los ciudadanos tienen una imagen de marginalidad, o sea, de cuatro ayudas que se prestan y como lo hemos dicho anteriormente, y esa es la imagen que reciben. Y yo creo que el cambio de imagen dependerá de que los medios de comunicación entren en este campo con esta perspectiva que estamos hablando, pero la ciudadanía, sí que en la ciudadanía se reclama cada vez más que los servicios sociales sean como la sanidad y la educación, y entonces ya se percibirían de otra manera, pero hoy por hoy como lo que perciben es la limitación que tienen los servicios sociales para intervenir por la falta de medios, más el abandono de la metodología comunitaria, pues entonces se queda en el caso marginal y la ayuda al marginado.

¿De qué manera piensas que la comunicación de los servicios sociales municipales afecta a la imagen general de las Administraciones municipales desde el punto de vista del ciudadano?

Yo sí creo que las Administraciones locales y todo lo que son servicios sociales municipales son los que más pioneros están siendo en el desarrollo del sistema de servicios sociales, o sea, como ellos sí que piden de cerca las necesidades de la gente, y se tienen que hacer cargo de ellas aunque no haya recursos, se inventan lo que pueden, pues entonces son las que más conocen las realidades, las que más intervienen pero es tal la demanda que hay que han ido abandonando la perspectiva comunitaria, la perspectiva de grupo. Entonces viven un poco en la frustración de que el sistema con el que se sintieron comprometidos y que está diseñado en las leyes de servicios sociales de todas las comunidades autónomas, y está configurado en el plan concertado como sistema municipal de base municipal. Ese sistema ha sido abandonado por los poderes públicos y por la ciudadanía también, no sé si me explico.

Entonces los alcaldes que están con todos los problemas de la gente hasta el cuello, desesperados y que no ven medios para poder salir adelante, pues viven mucha frustración, los alcaldes, los concejales, o sea, los profesionales que se dedican al sistema en los ayuntamientos viven mucha frustración, porque para ellos no se ha perdido la memoria histórica del origen de este sistema, son plenamente conscientes de que se tendría que impulsar desde esa perspectiva que se creó, pero que no tienen medios para poderlo demandar.

¿Crees que en general los ayuntamientos españoles de hoy en día conceden importancia a la imagen que ofrecen desde sus servicios sociales, que trabajan su comunicación en el área concreta de los servicios sociales?

Yo creo que no trabajan la comunicación en el área de los servicios sociales, y sería muy importante en vez de frustrarse y darle vueltas de la dificultad que tienen de medios,

que es lo que más les preocupa a los ayuntamientos y a los alcaldes, deberían de utilizar en la línea que comentaba de lo de Canadá, poner un buen equipo de comunicación en todos los ayuntamientos y devolverle la foto de su realidad a su pueblo. Esto es lo que está pasando.

Es que es tan privilegiado el conocimiento que se tiene desde los ayuntamientos de todas las realidades convivenciales y de todos los problemas humanos que vive la gente y que recurre a los servicios sociales pidiendo apoyo, que si la gente tuviera el reflejo de esa realidad a través de equipos de comunicación que la comunicaran, pues tendrían otro valor los servicios sociales.

Ahora la mayoría de los ayuntamientos tienen un valor marginal, porque como no se les ve las posibilidades de hacer frente a la demanda tan grande que hay, pues se dedican a darles valor a otras cosas que les resultan menos conflictivas, y este es el problema, porque entre las competencias propias y las impropias de debate que tienen los ayuntamientos, competencias propias y competencias impropias, a qué dedicamos los recurso. Y terminan diciendo: “vamos a ver, pues son propias”. Y uno empieza a mirar y dice: “pero mire usted, si no son propias la mayoría de las competencias a las que usted está dedicando recursos, o sea, la mayoría de las competencias a las que usted está dedicando recursos son impropias”, y sin embargo los servicios sociales son de las competencias de servicios mínimos que la Ley de Régimen Local establece, pero frustra mucho el tener tantísima demanda y no tener la cobertura.

Entonces los ayuntamientos se van desviando hacia competencias impropias que son más satisfactorias: fiestas, actividades... yo no quiero, no pongas en mi boca que una de las actividades impropias, porque los alcaldes dirán: “Vaya”. O sea, yo entiendo el problema pero las competencias impropias que están en este momento financiándose con presupuesto municipal y que son competencias del Estado o de las corporaciones locales,, pero que no son tan frustrantes, que son muy satisfactorias en ejecutarlas, pues no deberían de ser las que se llevaran el dinero de las arcas municipales, se lo tendrían que llevar las competencias propias que son los servicios mínimos que tienen obligación los ayuntamientos y que establece la Ley de Régimen Local. Pero esto exigiría una mayor corresponsabilidad del Estado y de las comunidades autónomas en la financiación a los ayuntamientos, para que efectivamente se pudiera trabajar bien estas competencias propias.

Entonces a veces resulta más fácil dedicarse a otras cosas que son más satisfactorias aunque no sean competencias propias. No quiero identificar la confrontación entre las fiestas, los jardines, la cultura o lo que sea, porque no es correcto.

*¿Cuál crees que debería ser el público de la comunicación de los servicios sociales?
¿Crees que la comunicación de los servicios sociales hace la distinción entre los mensajes dirigidos al ciudadano en general y los dirigidos al público objetivo de cada servicio?*

Son fundamentalmente al ciudadano en general, o sea, el público que vive un problema social ese ya está dentro de los servicios sociales y ya recibe directamente la

información, o sea, aquí esto es como un círculo vicioso, si aislamos la comunicación hacia el que tiene el problema y no hacia la comunidad que es autista y no quiere enterarse del problema o no lo sabe o nadie se lo comenta, pues entonces el tema se queda en la persona que lo vive, que para ser tratada y para ser conocido el problema que tiene, ya tiene la atención directa de los servicios sociales y ya sabe de qué va, lo que aquí tiene que cambiar es el modelo de convivencia de la comunidad y de la sociedad, o sea, la corresponsabilidad que tiene la comunidad con las realidades que se viven. Además ya no es cuestión sólo de la comunidad, es que cualquier miembro de la comunidad mañana va a estar en una situación de conflicto en unas relaciones familiares, porque la familia es abierta, mañana va a estar en una situación de paro, porque el trabajo no está garantizado para nadie, mañana va a estar en una situación de dependencia porque tampoco está garantizado que no tengas un accidente y te quedes o una enfermedad que te invalide un montón de meses, o sea, que no solamente que no seas mayor, que vamos a serlo todos. O sea, todo lo que tratan los servicios sociales son temas que afectan a todas las personas de una comunidad y que son situaciones sociales en las que vamos a entrar mañana u hoy. Pero además requerirían que nuestra sociedad se organizara de otra manera para que tuviéramos medios y supiéramos enfrentarnos a esas realidades. Entonces si la comunidad no toma conciencia de esas realidades desde la propia convivencia pues no, o sea, que a mi modo de ver se pueden hacer campañas, hay que hacer campañas para que la gente que vive determinadas situaciones sociales sepa cómo tiene que canalizarlas, contando con los servicios sociales, pero lo más importante de las campañas es el conocimiento de la comunidad de la realidad social de su convivencia diaria.

B.5. M.^a Carmen Pérez Anchuela y M.^a Jesús Sanz Andrés

La Directora General de Servicios Sociales de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, M.^a Carmen Pérez Anchuela, accede sin problemas a nuestra petición para colaborar con la investigación. Esta entrevista aporta a nuestro trabajo una visión sobre nuestro objeto de estudio desde el propio nivel político con el ingrediente adicional de aportar la visión de dos responsables de servicios sociales en activo. En la entrevista también participa M.^a Jesús Sanz Andrés, subdirectora general de Asistencia Técnica y Coordinación del Plan de Discapacidad de la Comunidad de Madrid, quién aporta una visión técnica. El encuentro tiene lugar el 16 de febrero de 2009 en el despacho de la Directora, en la calle Alcalá n.º 63.

Los servicios sociales como derecho, ¿piensa que se puede hablar de derecho mientras no exista una universalidad, que se puede hablar de la asistencia de un derecho a los servicios sociales municipales?

Pérez Anchuela: Los servicios sociales o mejor dicho, los derechos sociales, existen y están reconocidos, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid la Ley de Servicios Sociales del 2003 lo que reconoce es toda una serie de derechos subjetivos y por tanto claro que son derechos, la única cuestión es que las personas deben reunir una serie de requisitos para poder ejercer esos derechos, quiero decir, no todas las personas tienen necesidad de los servicios sociales, sino que en algunos casos cualquiera podría acudir, pero a lo mejor de todas las personas que acuden a los servicios sociales a demandan información, orientación, la derivación a una atención especializada, a una atención de servicios sociales, a una prestación o a un centro, a lo mejor se reduce a aquellos que lo necesitan, porque ese es el servicio, la prestación o el centro adecuado.

Con lo cual es cierto que los derechos en servicios sociales existen, están reconocidos por ley en la Comunidad de Madrid y en otras comunidades y lo que sí es cierto es que se acota en cuanto a si el servicio del centro es o no adecuado a las necesidades de la persona.

¿Está de acuerdo con esta afirmación: “comunicar servicios sociales es comunicar derechos ciudadanos”?

Pérez Anchuela: Comunicar servicios sociales es comunicar derechos ciudadanos. Yo creo que más que derechos ciudadanos lo que tú estás comunicando es la obligación que tienes de prestar un servicio a aquellas personas que lo necesiten en función de sus necesidades y además conseguir que las personas que tengan esa necesidad sepan dónde tienen que acudir.

Yo creo que los derechos no se comunican, quiero decir, los derechos se reconocen y se pueden ejercitar y que lo que se comunica es la posibilidad o la oportunidad de poder acceder a lo que son los derechos, pero no creo que se comunique, o sea, que comunicar los servicios sociales por comunicar los servicios sociales es comunicar un derecho, el derecho tiene que estar reconocido, ser practicable, ser accesible, y lo que yo creo que se comunica en servicios sociales y en cualquier otra materia de interés personal, familiar o general es como hacer posibles o cómo ejercitar los derechos que existen reconocidos plenamente, creo que es la diferencia.

Sanz Andrés: Vamos, yo no sé pero me parece mucho decir derechos ciudadanos, o sea, igual que cuando comunicas, porque derechos ciudadanos es tan amplio que había también todo el tema de la educación, de la sanidad. Entonces es a lo mejor demasiado. Sí, son derechos que les pueden corresponder a algunos ciudadanos pero, como ha dicho antes M.^a Jesús, no a todos.

Pérez Anchuela: Y cómo hacerlo sobre todo posibles, que la gente conozca como ejercitarlos y los que hay, o sea, a qué puedes tener derecho, cómo puedes utilizarlo, cómo puedes ejercerlo y en todo caso cómo puedes o a dónde tienes que ir para resolverlo, pero yo creo que sí, que esto es un poco amplio.

¿Pensáis que los servicios sociales son unos servicios invisibles? ¿Cuál pensáis que es la percepción que tiene la sociedad sobre la existencia de los servicios sociales?

Pérez Anchuela: Son servicios invisibles para quien los necesita y quien los está utilizando no, sin duda. Creo que la percepción que tiene la sociedad en los servicios sociales no es tanto que sean invisibles, es decir, no es que el resto de la sociedad no sepa que existe, sino que yo creo que tiene una mala información de lo que son los servicios sociales, de lo que hacen los servicios sociales y realmente de a quiénes se dirigen los servicios sociales.

Creo que el problema no es tanto de si son invisibles o no los servicios sociales, sino de qué es lo que la sociedad que no necesita esos servicios sociales y, por tanto, no ha tenido esa necesidad de acudir a ellos, puede pensar que son los servicios sociales. Yo creo que es más bien una deficiente información o una información no exacta de lo que son los servicios sociales, de qué es lo que hacen o a quiénes se dirigen.

No que sean invisible, creo que para las personas que están ahora mismo recibiendo atención, apoyo o prestación, tanto técnica como recursos a través de los servicios sociales, los conocen perfectamente, y es más, los servicios sociales, en concreto los municipales son ahora mismo la puerta de entrada al ejercicio de otros derechos no sólo estrictamente de servicios sociales, sino otras muchas prestaciones que en estos momentos podían ser acceso a vivienda, o sea, que son mucho más amplios ahora la posibilidad de a través de los servicios sociales obtener toda una serie de derechos desde la vivienda hasta sanidad, y esa derivación o esa primera puerta de entrada en muchas ocasiones son los servicios sociales.

Sanz Andrés: Aunque yo creo que sí que están, o sea, la gente que los conoce fuera de los que lo utilizan o tiene noticia lo sigue asimilando para unos servicios para un grupo desfavorecido para personas, o sea, los servicios sociales como si fuera la asistencia social de... que es para personas que necesitan algo, pero como si fuera de un grupo desfavorecido, igual tienen otros servicios o proporcionan otras informaciones que podían ser útiles a más ciudadanos, pero yo creo que sí que ha asimilado un poco todavía...

¿Consideráis que es fácil comunicar servicios sociales? A vuestro juicio, ¿de qué problemas adolece la comunicación de los servicios sociales?

Pérez Anchuela: Creo que no es fácil, o mejor dicho, no es que sea fácil o difícil comunicar en sí, creo que no ha habido hasta no hace muchos años, o hasta hace poco tiempo interés en comunicar servicios sociales, no por los propios servicios sociales ni por las instituciones con competencia en servicios sociales sino por el resto de los comunicadores y, por tanto, esto parte de que parece, como decía María Jesús, de lo difícil o la percepción de que en el resto que los servicios sociales sólo de interés para quienes pueda

necesitarlo, y en ese quien pueda necesitarlo se refiere a un grupo que parece ser que es el que tiene que estar en situación de marginación externa.

Entonces desde ese planteamiento de que parece ser que los servicios sociales están dirigidos a un grupo muy determinado de personas pues no existe por un lado el interés en comunicar fuera de los que tenemos la responsabilidad directa en hacerlo, que lo hacemos con todo empeño. Y parece que la sociedad en general no siente esa necesidad de tener información que demandar o no demanda esa información en la medida en que tampoco se siente como sujeto de esos posibles derechos sociales.

Creo que eso afortunadamente poco a poco en los últimos años está cambiando y creo que afortunadamente ahora los derechos o los servicios sociales son una parte importantísima hasta tal punto que yo creo que cuando se habla de políticas sociales dentro de los sistemas de educación, sanidad, se incorpora ya el sistema de servicios sociales, y yo creo que eso va a hacer que también las cosas.

Lo cual no significa que la información que se tiene sobre lo que son los servicios sociales ahora mismo sea todo lo estatal o lo ajustada o lo correcta que debería ser, y que además hay toda una serie de derechos como el derecho a la atención a la dependencia que afectan a la sociedad en general, que no tienen nada que ver con situaciones que podían ser anteriores como falta de recursos económicos o no, sino que abordan situaciones mucho más globales y mucho más de interés general para todo el mundo, porque en la vida de las personas antes o después cualquiera que sea su situación económica y social puede haber una situación de dependencia.

Sanz Andrés: Y de hecho yo creo que, por ejemplo, ahí la gente se ha puesto rápidamente...

Pérez Anchuela: Eso es, está cambiando últimamente la comunicación.

Sanz Andrés: Mientras que si tú quieres comunicar una ayuda de estas de estas de emergencia social para..., pues es como muy complicado porque respecto ¿a qué haces la campaña?, por así decir. Como hay muchas prestaciones o servicios para grupos concretos o personas y necesidades concretas y a veces es muy individualizado si una persona necesita o no ese servicio, a veces es difícil hacer una campaña tipo campaña, que a lo mejor en empleo la pueden hacer más fácilmente.

Pérez Anchuela: Sí, aunque no seas una persona parada, quiero decir, te puede interesar una campaña de políticas de empleo, aunque tú no estés en esa situación de búsqueda de empleo ni te lo estés planteando. Mientras que en servicios sociales yo creo que si tú no estás en una situación que requiera el abordaje por parte de los servicios sociales parece ser que ese tipo de ayudas a lo mejor no tienes interés en saber cuáles son o a lo mejor efectivamente pues no se están comunicando bien para que la gente diga: "Ah, qué bien, hay una ayuda y me interesa conocerla por si acaso tengo un vecino o un amigo o conozco alguien, sé lo que tengo que hacer". O sea, yo creo que ese es uno de los problemas.

¿Es positivo que exista una amplia difusión, promoción de los servicios sociales municipales, de los servicios sociales? ¿Por qué?

Pérez Anchuela: Sin duda, creo que tienen ahora una amplia promoción, difusión de todos los servicios públicos fundamentales y creo que entre ellos están los servicios sociales municipales, los servicios sociales en este caso especializados en las comunidades autónomas, porque creo que al final, y ese es el gran cambio del modelo y en el sistema de servicios sociales, los servicios sociales no abordan ya como se pensaba hace años situaciones exclusivamente de pobreza económica, sino que ahora mismo los servicios sociales están interviniendo en situaciones personales y familiares que son mucho más complejas, que forman parte un poco de la propia dinámica social y que incorporan cuestiones como el propio apoyo de la unidad familiar como sistema de socialización o el apoyo personal a una situación de dificultad que pueda padecer una persona.

Con lo cual creo que toda aquella información que permita a quien la escuche el poder acudir a un sitio en demanda de una ayuda en una situación necesaria es importante y porque además los servicios sociales cada vez más nos estamos convirtiendo o bien en puertas de entrada a otro tipo de sistemas de protección, o bien nos estamos convirtiendo en receptores de situaciones que nos vienen de sistemas con más tradición como pueda ser el educativo, el sanitario o incluso el de empleo.

Y eso nos está haciendo estar presentes casi en la organización de esa continuidad que tienen las personas en su vida, y que además es oscilante, es cambiante y puede tener muchas idas y muchas vueltas. Con lo cual yo creo que toda la comunicación que ayude a una familia o a una persona a resolver una situación familiar o social compleja pues es...

Yo creo que es importante que se comunique y sobre todo es importante que se comunique exactamente qué son los servicios sociales actuales, los municipales que son los más próximos al ciudadano, los de la comunidad autónoma, que somos los especializados pero en algún caso somos también atención directa, discapacidad... y entonces creo que la gente tiene que saber dónde puede ir o lo que puede recibir o lo que tiene derecho a solicitar. Yo creo que eso es importante.

¿Qué fin o fines debería perseguir la comunicación de los servicios sociales? ¿Cuáles deberían ser sus fines principales?

Sanz Andrés: Creo que los acaba de decir.

Pérez Anchuela: Creo que informar realmente de qué tipo de servicios se prestan y sobre todo que realmente el ciudadano conozca lo que son los servicios sociales.

Sanz Andrés: Aunque no los utilice de momento, porque los puede necesitar en algún momento.

Pérez Anchuela: Lo ideal sería, en general en todos los servicios que fuera como el tema preventivo del incendio, que todo el mundo supiera qué es lo que tiene que hacer en un momento dado, no porque.. y ojalá no se necesite nunca, pero simplemente porque es

una situación que en un momento dado pues todos podemos tener interés en saber qué es lo que tenemos que hacer. Y yo creo que eso es un poco lo ideal, que podamos tener la llamadita esa de saber lo que tenemos que hacer en cada momento y donde hay que llamar.

¿Qué es lo más significativo de la comunicación de los servicios sociales? ¿Creéis que tienen algún tipo de característica especial esta comunicación?

Pérez Anchuela: Creo que lo más significativo, mejor dicho, creo que el gran tópico de los servicios sociales en su comunicación es la que llevamos ahora hablando todo el tiempo, y es que parece que están dirigidos sólo a un grupo determinado de personas que están en una situación especial. Y eso yo creo que es quizá el tópico que hay que romper con una buena comunicación de los servicios sociales y convertirse en algo que realmente pueda ser útil para cualquier persona, igual que lo pueden ser un servicio sanitario determinado para el que en este momento no tenga esa necesidad, pero que nunca se sabe.

Y porque además creo que en este momento lo más significativo de la comunicación de lo que hacen los servicios sociales sería la labor de orientación e información especializada, que no tiene nada que ver con el tema de exclusión o tema económico sino simplemente lo que es la información técnica especializada en cuestiones tan importantes como puede ser la mediación familiar, la resolución de conflictos, quiero decir que eso es lo fundamental.

Sanz Andrés: Sí, pero es que el problema está justamente en eso, que si tú no te quieres identificar en la población con algo porque crees que es precisamente para un grupo en el que no querrías estar nunca.

Pérez Anchuela: O te crees que no vas a estar o te crees que no eres destinatario.

Sanz Andrés: Es muy difícil llegar porque si tú lo que vas a comunicar es que vas a abrir cinco parques nuevos pues a todo el mundo le va a interesar muchísimo, tú vas a hacer una campaña, todo el mundo en seguida que oiga algo lo va a acoger, pero los servicios sociales yo creo que siguen con ese tópico y esa etiqueta de esto es para cuatro que pobrísimos y tal, y nadie prestaría mucha atención pensando que no es para él. Encima es un grupo con el que nadie quiere identificarse en el sentido de: “ah, pues a mí me ha pasado alguna vez”, que mejor que no me pase, es difícil yo creo ahí. Pienso que eso es lo más importante.

¿La comunicación de los servicios sociales a nivel de las Administraciones públicas utiliza la pedagogía indispensable para transmitir adecuadamente los mensajes a su público?

Pérez Anchuela: Creo que lo intentamos, pero es cierto cada vez más, teniendo en cuenta las técnicas de comunicación actuales, donde muchas de las comunicaciones tienen

una parte de impacto, de sorpresa o lúdica para que realmente enganches, pues es cierto que nosotros tenemos que hacer el esfuerzo también de incorporar esos aspectos cuando comunicamos servicios sociales, porque claro, parece ser que ahora lo que no es lúdico, lo que no impacta o lo que no sorprende no llama a la gente, cuando yo creo que seguramente tiene mucha más importancia que la gente conozca qué son los servicios sociales por si los necesita, pero es cierto que también nosotros tenemos que ser capaces de hacerlo, pero también es cierto que tenemos una dificultad y es que a lo mejor lo que nosotros contamos, el resto de los agentes comunicadores no lo ve como algo que realmente puedan darle esa continuidad a la comunicación que también necesitamos, no se puede comunicar o no se puede hacer una campaña de quince días intensiva porque se olvida, yo creo que esto es como en todo, hay que hacer una labor mucho más tranquila pero mucho más persistente para que al final acabe calando y llegue no sólo al que lo necesita y puede tener interés en escucharlo sino al resto que sabe que es algo que está ahí que poco a poco va formando parte de su conocimiento.

Pero sí es cierto que tendríamos también nosotros que trabajar en el tema de cómo hacer o cómo hablar, seguramente con expertos de la comunicación y tener seguramente foros más amplios, que ya los hay, muchas jornadas y en casi todas ellas hay mesas con medios de comunicación o los propios medios de comunicación también están empezando a entrar mucho más en el tema de los servicios sociales, de ver cómo podemos llegar a hacer esa comunicación, que no sea tan institucional, que no sea próxima al ciudadano.

Y luego la dificultad de los servicios sociales es como en casi todos el transmitir con la suficiente claridad, cercanía como para que realmente a la gente le llegue, quedarnos en un lenguaje técnico que sea complicado. Yo creo que el problema de la comunicación es buscar la cercanía y el contacto con la gente a través de un mensaje que todo el mundo pueda entender, el que lo necesite y el que no, pero que sepa lo que está haciendo en este caso la Comunidad de Madrid por los madrileños en un área tan importante como pueden ser los servicios sociales, creo que es un esfuerzo que lo estamos haciendo.

Nosotros creo que hacemos todo lo posible por comunicar pero que necesitamos también el incorporar técnicas de comunicación en nuestros procesos de comunicación, sobre todo los externos.

Sanz Andrés: Pero lo que has dicho de que también el apoyo sistemático y permanente de los medios.

Pérez Anchuela: Sí, y que forme parte, creo que también hay un problema en la comunicación, que no es tanto interno sino a lo mejor externo, y es que yo creo que al final de lo que se trata es que los servicios sociales, es como la sanidad y como la educación formen parte de la normalidad, el conocimiento normal, o sea, estén ahí en lo cotidiano. Y muchas veces es cierto que cuando se habla de servicios sociales siempre las noticias que llegan son noticias de drama, de situación terrible, y además a veces con un tinte amarillista muy complicado, que no recoge la verdadera de la historia. Entonces es cierto que es

bastante difícil el poder dar normalidad a algo si lo que siempre se intenta ver es como algo extraordinario, y además dramático y además terrible.

Entonces sí yo creo que es lo más importante ese goteo de normalidad y que forma parte de la cotidianeidad como cualquier otro servicio al que el ciudadano acude o no en función de que tenga necesidad o no tenga necesidad de ir, pero que lo tiene ahí, como en muchos casos como derecho y que además puede ser un apoyo importante en un momento dado determinado de su vida o de su evolución personal o familiar. Y yo creo que eso es lo más importante.

Es cierto que la mayor parte de las veces que los servicios sociales salen en medios de comunicación, no directamente la comunicación que nosotros hacemos sino la que en un momento dado se puede trasladar, normalmente o está en las páginas de sucesos o está en las de sociedad. Creo que eso es algo que entre todos tenemos que ir ajustando.

¿Pensáis que, en general, los ciudadanos españoles tienen una buena imagen de sus servicios sociales? ¿La manera de comunicar esos servicios es un elemento influyente en esta cuestión?

Pérez Anchuela: Creo que los ciudadanos españoles que utilizan los servicios sociales tienen en un 90 % de los casos una buena imagen. Creo que hay un porcentaje de ciudadanos que lo utilizan, que en la medida que los problemas o las situaciones que plantean son difíciles y complicadas de resolver, pues evidentemente van a pensar si no encuentran la respuesta que ellos quieren que no funcionan bien, pero yo creo que también eso forma parte un poco de qué respuesta estamos dando y si realmente podemos resolver los problemas con los que algunas personas vienen a los servicios sociales. Y yo creo que en general la mayor parte de los ciudadanos que utilizan los servicios sociales, un 90 %, un 95 % tienen una buena imagen de los servicios sociales.

En el caso de los servicios sociales de la Comunidad de Madrid y los que podemos llevar en esta dirección general nosotros sabemos por las personas, por las entidades que las representan, por las familias que los servicios sociales en la Comunidad de Madrid, por ejemplo, en materia de discapacidad o en materia de mayores o en materia... son unos servicios sociales buenos, tienen un modelo que además está siendo referente en otras comunidades, pero siempre es una imagen desde dentro, desde el que utiliza los servicios sociales, del que de alguna manera ha trabajado en este caso con la Comunidad de Madrid para poner en marcha los servicios sociales y un poco la evolución de esos servicios sociales.

Si el resto de las personas tienen una buena imagen de los servicios sociales pues yo creo que es como volver al principio. Cuando una persona que no utiliza los servicios sociales visita, por ejemplo, una de las residencias a atender a personas con discapacidad la primera reacción que tiene es de sorpresa porque no se imaginaba que una residencia a atender a personas con discapacidad pueda tener esas características. Y en este momento

seguramente a esa persona si le preguntas que qué imagen tiene te diría que una imagen estupenda como si estuviera en Suecia, te pongo por caso.

Entonces eso es lo que yo te quiero decir, creo que tiene que formar parte de la cotidianidad de las personas el saber que existen determinadas residencias, cómo son esas residencias y qué servicios prestan. El saber que existen determinadas ayudas, cómo se tienen que pedir y para qué sirven, y saber que existen determinados centros donde se hace intervención con familias o con menores, cómo funcionan y a quiénes se dirigen.

Eso sin duda ayudará a que el ciudadano tenga una percepción buena, mala o regular pero exacta de qué es lo que se está haciendo, para bien o para mal, creo que por lo menos lo sepa. Y yo creo que ese es el tema.

Creo también que los servicios sociales para quien los recibe ha habido un avance importantísimo en general y en esta comunidad, que es la que podemos conocer, impresionante y que en estos momentos se están recibiendo premios desde la Comisión Europea por programas que se están montado en servicios sociales y se están haciendo estudios que se están utilizan en las universidades desde los servicios sociales, con lo cual evidentemente estamos hablando de los servicios sociales modernos, de muy buena calidad y que están intentando abordar cuestiones que otros sistemas no han conseguido, pero eso es desde el conocedor y quien utiliza esos servicios sociales.

Cuando se crea un servicio desde una institución pública como la comunidad o un ayuntamiento, dentro de lo que es la producción de ese servicio que se va a aplicar al ciudadano ¿se le concede importancia a cómo se va a comunicar ese servicio, que eso ha pasado a ser una parte importante de esa evolución de los servicios sociales?

Pérez Anchuela: Sí, completamente, es más, nosotros ahora mismo tenemos programas, yo me centro en... no te puedo hablar de los municipales pero entiendo que igualmente, que antes de diseñar los modelos de intervención con las personas que van a venir se hace un envío a las personas interesadas diciéndole que se va a poner en marcha este programa, que el es este y que además la forma de contacto, es decir, antes de plantearse incluso el cómo abordar determinadas acciones más puntuales y que van a depender de qué personas nos encontremos en este programa, en este proyecto, en este centro, se intenta comunicar para que todo aquel que pueda tener esta necesidad de este programa o esté en esa situación, que además se genera porque hay una demanda, pues en ese momento pueda acceder a ella.

Entonces eso significa que como fase previa a la puesta en marcha de cualquier acción, la derivación información para que quien pueda tener interés pueda estar presente y pueda participar y pueda acceder, es fundamental.

Por ejemplo, en nuestro caso que gestionamos la base de datos de personas con discapacidad, cuando tenemos un proyecto en una zona que además intentamos acercar los proyectos a la mayoría de las personas, que es otra parte de la evolución de los servicios sociales, intentamos que ese programa se conozca, se utilice, se valore, y una vez

que tenemos a las personas entonces si tenemos que adaptar el programa a necesidades incluso individuales de ellas lo hacemos.

Entonces yo creo que forma ya parte casi del funcionamiento, o sea, vamos yo no sé en genérico igual, se acaba un plan y realmente cuelga. Es más, quizá ahí sí sería interesante incorporar una variable y es que ahora mismo muchos de los planes que se están poniendo en marcha o que se han puesto en marcha o que están en la Comunidad de Madrid se han hecho con la participación de las personas, quiere decir, que la fase de participación, de comunicación y de difusión sin duda se tiene tan presente que a la hora de realizar las políticas sociales se tiene en cuenta esa participación o esa necesaria participación de las personas en ellas que hace imprescindible el que se comunique, que se quiera abordar determinada política para que las personas que puedan tener interés se incorporen.

Con lo cual yo creo que la comunicación ya no es finalista, quiero decir, sino incluso la comunicación es un vehículo, un medio como para incluso plantearte con consenso, o conseguir este consenso, cómo hacer nuevas políticas. O sea, que yo creo que esa es una diferencia importante hasta ahora en los servicios sociales.

Sanz Andrés: Y yo creo que otra diferencia también es que seguramente con el tiempo irá a más, es el tema de Internet y de la web.

Pérez Anchuela: Bueno, claro, por eso digo la participación en foros.

Sanz Andrés: Todo el tiempo si hacemos algo, colgamos una noticia pequeña pero un anuncio de se ha hecho esto, se va a hacer lo otro, en temas nuestros lógicamente y ahí está Internet, otra cosa es que lo vea quien quiera.

Pérez Anchuela: O sea, estamos avanzando mucho, estamos consiguiendo que participen las personas con una comunicación previa y que vamos a hacer esto, porque sabemos que existe esa necesidad, esa demanda o es nuestra obligación, pero es cierto que si conseguimos comunicarnos, las personas se sienten más ligadas al mundo de los servicios sociales.

Hay veces, cada vez más afortunadamente, tenemos participación además generales, de gente que tiene interés en participar en algo aunque no sea en este momento el receptor de esos posibles servicios —Ley Orgánica de Protección de Datos— o proyectos. Pero yo creo que ese es un cambio importante de los últimos años.

Y ¿de qué manera pensáis que la comunicación de los servicios sociales afecta a la imagen general de las Administraciones públicas desde el punto de vista del ciudadano?

Pérez Anchuela: Yo creo que afecta como siempre, a ver, es que también depende del supuesto. Creo que si la comunicación es de la cartera de servicios, por ejemplo, de un catálogo de servicios que se tenga, o de la puesta en marcha de un nuevo recurso evidentemente entiendo que afectará en positivo, porque en la medida en que tú pones o informas

de que has puesto en marcha algo nuevo, que hay algo a lo que se pueda acceder y que en teoría lo pones porque vas a resolver situaciones, pues evidentemente es positivo.

Ahora bien, esa es una comunicación que tiene una determinada difusión, si estamos hablando de otras comunicaciones como noticias que pueden aparecer o todo eso, pues evidentemente para el que no conozca lo que es los servicios sociales y escuche alguno de los casos que puede parecer escabroso o violento, influirá en negativo.

Pero yo creo que ahí está la necesidad de generar no sé si una cultura o una conciencia de los servicios sociales en el resto de la sociedad. A lo mejor hay que cambiarle el nombre y ya no llamarle servicios sociales.

¿Cuál pensáis que debería ser el público de la comunicación de los servicios sociales? ¿Creéis que la comunicación de los servicios sociales hace la distinción entre los mensajes dirigidos al ciudadano en general y los dirigidos al público objetivo de cada servicio?

Pérez Anchuela: Pienso que el público debería ser la sociedad en general, pero es cierto que nosotros a la hora de informar sobre un programa concreto, sobre un derecho concreto evidentemente sí es cierto que de alguna manera te estás dirigiendo al público que puede necesitar en concreto ese programa.

Creo que una también de las evoluciones más importantes de los servicios y ya pues que mi problema con tu entrevista no es los servicios sociales municipales, en teoría son los generales. Sino seguramente los servicios sociales especializados. Es precisamente eso, su especialización y, por tanto, el querer dar respuestas al grupo de personas que tienen esas características, con lo cual de alguna manera sí es cierto que nosotros también a la hora de informar, de comunicar un nuevo proyecto, un nuevo servicio, un nuevo derecho seguramente también estamos redirigiendo esa comunicación a las personas que realmente van a... se supone que tienen el derecho, pero por un criterio claro de especialización.

Entonces yo creo que ese también es un tema evidente saberlo, porque creo que los destinatarios de los servicios sociales o de la comunicación de servicios sociales es el resto de la sociedad, pero como de la comunicación en educación, de la comunicación en sanidad, de la comunicación en transportes o de la comunicación en cualquier otro servicio público, que al final los servicios públicos pretenden ayudar a las personas y cambiar y mejorar su calidad de vida diaria con acciones más o menos importantes, o que tienen que ser más puntuales o más continuadas en el tiempo.

Pero sí es cierto que nosotros indirectamente en la medida en que tú te diriges seguramente a aquellos grupos que necesitan más apoyos y con programas más especializados cada vez pues sí acotas un poco, y yo creo que en el tema está claro, por ejemplo, el tema de discapacidad está claro que quien no tiene una discapacidad o no tiene alguien en su entorno con discapacidad a lo mejor no se siente concernido.

Sanz Andrés: De todas maneras es verdad que los servicios municipales, que yo conozco poco, si ahora me pongo desde lado de ciudadana normal y corriente que no trabajo ahí... pocas cosas de lo que hacen... Quiero decir, si ahora me salgo de aquí y hago

un test (también nuestro propio trabajo) creo que a veces tampoco llega la comunicación. Si yo me pongo ahora como ciudadana normal y corriente me llega poca información de los servicios sociales municipales. No sé muy bien, lo sé por otras vías pero si yo no supiera nada pues tampoco sabría mucho, quiero decir, porque no...

Pérez Anchuela: Claro, y además no se identifica, por ejemplo, que yo creo que también evolucionará. Nosotros hacemos... tenemos un proyecto que se llama: "Emplea tu capacidad", que es un proyecto precisamente para mejorar la empleabilidad de personas con discapacidad a través de empleo con apoyo, alfabetización digital de diferentes herramientas e instrumentos para hacerlos.

Y entonces uno de los resultados, y además el objetivo es que, por ejemplo, una persona con síndrome de Down pues esté trabajando en empleo ordinario en cualquier empresa y muchos lo están consiguiendo.

Seguramente si esa noticia llega o se informa de programa "Emplea tu capacidad" y sale esta persona diciendo que está fenomenal y el empleador diciendo que qué bien, que tiene un trabajador magnífico, primero la gente no lo va a identificar con servicios sociales, va a pensar que es empleo, no servicios sociales, cuando en realidad es casi uno de los modelos de servicios sociales actuales.

Segundo, seguramente lo verá como algo que qué bien y cómo funciona pero sin identificarlo con un trabajo previo que parte pues a lo mejor desde que esta persona llega en un momento dado a los servicios sociales y dice: "¿y qué puedo hacer yo para conseguir esto?", y todo un proceso previo dentro del ámbito de lo social.

Y seguramente si no tiene a nadie con discapacidad en su familia dirá: "pues mira qué bien qué es lo que se está haciendo, qué estupendo pero no se sentirá con necesidad de tener más información sobre cómo poder hacerlo. Y yo creo que como con estos muchos otros programas pues, por ejemplo, en "Mayores activos", el hecho de que personas mayores estén estudiando ahora mismo en la universidad es un proyecto de servicios sociales, pues seguramente si los ves sentados en las aulas de la universidad con sus ordenadores te imaginarás que puede ser un proyecto de la propia universidad.

Quiero decirte, y yo creo que ese es el cambio general, o sea, que igual que para mayores o igual que para personas con discapacidad o para empleo de cualquier persona, hablamos de intelectuales pero pueden ser personas que hayan tenido un accidente laboral y vayan en silla de ruedas, pues todos esos proyectos los estamos haciendo los servicios sociales, y seguramente la gente si ve la noticia o ve la información y no la lee con profundidad pensará que es empleo, que es educación, o que es un proyecto...

Sanz Andrés: Claro, porque generalmente muchas de las prestaciones, estaba pensando ahora yo en nuestros servicios de los servicios sociales no son como especiales sino que son en la vida, o sea, son que te han orientado a ese programa, que te han orientado a no sé qué, que ahora vas a pedir una vivienda adaptada porque tienes un familiar mayor o no sé qué. Pero siempre están en el ámbito de la realidad pero en distintos sitios.

Pérez Anchuela: Con independencia de que tu situación económica al final te permita o no a optar a una ayuda para eso, porque es posible que tú la necesidad que tengas sea tan sólo de orientación y económicamente no tengas necesidad de apoyo para conseguirlo. Por ejemplo, si tú necesitas una adaptación en tu casa porque tienes una persona mayor o simplemente te has roto una pierna, a lo mejor no tienes problemas en pagar la ayuda o el producto de apoyo que necesites, pero es cierto que a lo mejor sí necesitas saber donde puedes conseguir una silla de ruedas un tiempo, donde puedes conseguir el que te instalen una rampa o te hagan accesible el baño. Y eso son prestaciones técnicas de servicios sociales ahora mismo. Yo creo que esa es un poco la diferencia.

B.6. Montserrat Castanyer

Montserrat Castanyer es la presidenta de Intress, una asociación sin fines lucrativos y de ámbito estatal, fundada en 1984, que trabaja en el sector del bienestar social. Intress se ha convertido con el paso de los años en un modelo en el ámbito de la cogestión de servicios sociales con Administraciones públicas, además de promocionar intensamente la investigación social en materia de intervención social. La entrevista tiene lugar el 24 de febrero de 2009 en la sede de Intress en Madrid en la calle General Oraá 26.

¿Qué es Intress y de qué manera está vinculado con los servicios sociales municipales?

Intress es una asociación de profesionales, es una entidad no lucrativa dentro de la categoría de las ONGs, pero es una ONG de profesionales, no es una ONG de voluntariado, y es una entidad que se creó en el año 84 y que está declarada de utilidad pública también, y que su misión es la mejora del sector de los servicios sociales, tanto desde los aspectos de formación cualificada para profesionales que intervienen en ese sector como en la gestión de servicios como en la consultoría, y con un tema muy específica que en consultoría estamos trabajando, que es el tema de la incorporación de sistemas de gestión de calidad a los servicios sociales.

¿Me puedes enumerar alguno de los ayuntamientos españoles con los que trabajáis o habéis trabajado? Supongo que será una lista grande, pero...

Bien, yo creo que quizá te puedes llevar una memoria, y ahí es donde recogemos, porque digamos Intress tiene sedes en tres territorios que es Cataluña, Baleares y Madrid. En esos territorios si te cuento Madrid serían tres ayuntamientos sólo, pero si te cuento Baleares son múltiples ayuntamientos, o te cuento Cataluña también. Madrid lo tenemos cerca y aunque digamos mi conocimiento de la organización es de toda la organización, pero a nivel de Madrid nosotros trabajamos con el Ayuntamiento de Madrid, con el Ayuntamiento de Alcalá de Henares y el Ayuntamiento de Leganés y Getafe. Y ya te digo, en las otras comunidades en Baleares con el Ayuntamiento de Palma y con otros ayuntamientos.

Intress de todas maneras trabaja en servicios sociales pero no en servicios de atención primaria, o sea, la puerta de entrada al sistema de servicios sociales es mediante atención primaria, que esa generalmente es siempre gestionada por personal propio de la Administración, ese es el primer nivel.

Nosotras trabajamos en servicios que están en el segundo escalón, que son atención especializada y en determinados sectores.

¿Estas de acuerdo con esta afirmación: “comunicar servicios sociales es comunicar derechos ciudadanos”?

Sí, claro.

¿Piensas que los servicios sociales son unos servicios invisibles? ¿Cuál crees que es la percepción que tiene la sociedad sobre la existencia de los servicios sociales?

Yo creo que ha evolucionado muchísimo, ha cambiado muchísimo, no sé, a ver. En mi biografía he pasado de que no había servicios sociales a que hay servicios sociales con visibilidad en la población. Yo creo que depende muchísimo también de qué tipo de servicios y en qué tipo de población, porque no es lo mismo una ciudad pequeña o un municipio en donde digamos la comunicación informal, sin grandes comunicaciones de programas o de planes de comunicación se da la comunicación y hay el boca a oreja que funciona.

Madrid es una estructura más compleja, es una gran ciudad, y sin embargo yo creo que hay un mayor conocimiento de lo que son servicios sociales sobre todo en según qué niveles. Por ejemplo, el tema de mayores está muy identificado con servicios sociales y el tema de... la gente todavía los ve bastante no como una accesibilidad para toda la población, sino para personas que están con una dificultad, con una discapacidad, etcétera. Por lo tanto un lema que había hace unos años que eran “servicios sociales para todos”, y el plan de, por ejemplo, el Colegio de Trabajo Social de Madrid era “un trabajador social por cada 20.000 habitantes”, o algo así, eso la población se entera poco.

Pero yo creo que son más visibles desde que sobre todo en la Administración local, desde los ayuntamientos democráticos son hasta el año 82, parece muy lejos pero no es tan lejos. Se empiezan a instalar los primeros servicios sociales dirigidos a toda la población y tarda yo creo que por lo menos quince años en hacerse permeable y en hacerse evidente. Yo creo que ha habido un tiempo de bonanza económica en donde ha empezado a que un tipo de población más no vinculada a ser una población vulnerable, pensaba que podía acceder a los servicios sociales.

Ahora estamos en un momento en el que las dificultades obvias por la situación económica que vivimos vuelven a situar el foco de la atención en las capas más desfavorecidas.

Yo creo que el tema de la visibilidad de los servicios sociales, ahora hay mucha gente que sabe que hay unos servicios sociales, que hay unos centros de servicios sociales, sabe con el tema de la Ley de Discapacidad, la Ley de Discapacidad de Promoción de la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia, esa ley se ha publicitado por todas

partes. Como un derecho subjetivo, es la primera vez que hay un reconocimiento del derecho subjetivo en servicios sociales, porque si no siempre son grafiables, eso es un... digamos, España constituyó un sistema de bienestar, entre comillas, pero un sistema de bienestar en donde había unas patas que era el sistema sanitario público y un sistema de servicios sociales que era heredero de la beneficencia y que había dado un paso hacia generalizarlo a toda la población, pero nunca se dio el paso porque no existe además una ley para todo el Estado de servicios sociales, nunca se dio el paso de reconocimiento subjetivo de ese derecho.

La Ley de Autonomía promueve que eso sea un derecho subjetivo, hace un reconocimiento de derecho subjetivo, otra cosa que va a hacer aguas, parece que está haciendo aguas por la implantación de esta ley y las dificultades de los acuerdos Gobierno Central, pero digamos de eso se habla de mucho, muy vinculado a sólo un sector de población que es persona, sólo un sector de población que es amplísimo, que son los mayores y las personas con una discapacidad.

Sólo te quiero decir una cosa, hay algo en lo yo no estoy de acuerdo pero está pasando y lo han hecho varios ayuntamientos, que han entendido o han pensado que servicios sociales, la denominación servicios sociales tenía un matiz segregador, un matiz peyorativo, un matiz que sólo daba a aquellos que les pasaban cosas desgraciadas, y han empezado a cambiar la denominación de las concejalías y los han empezado a llamar concejalía de atención al ciudadano o concejalía de promoción del bienestar del ciudadano.

Si miras en la misma Comunidad de Madrid hay varios ayuntamientos que han hecho ese cambio y yo creo, yo sí me he peleado con el Ayuntamiento de Getafe, por ejemplo, que ese es el que lo recuerdo ahora, de decir: ¿por qué cuando empiezan a ser conocidos los servicios sociales los mismos servicios sociales cambian el nombre?, porque piensan que es más digno darle una denominación de atención al ciudadano que servicios sociales, llamémosle a las cosas por su nombre, atención al ciudadano también es el sistema sanitario. Eso son disquisiciones.

Pero muy interesante, porque eso hay una parte en la tesis que he tenido que ver un poco qué denominaban los ayuntamientos servicios sociales y cómo en algunos ayuntamientos se cambiaba el nombre de las concejalías.

Tú míralo en evolución histórica, si lo puedes rastrear es cuando empiezan a cambiarse, cómo se llaman en una legislatura, cómo se llaman en la siguiente y verás dónde se producen los cambios y a qué cambian, porque hacer hacen lo mismo.

¿Qué fin o fines debería perseguir la comunicación de los servicios sociales? ¿Cuáles crees que deberían ser sus objetivos principales?

De acercar esos servicios al ciudadano, contar qué es, en qué consisten y por qué es de interés que tú lo conozcas y tú puedas acceder a ello.

ANEXO B

¿Consideras que los servicios sociales se deben conocer de manera general en la población, que los ciudadanos de una ciudad, de un municipio determinado deben saber cuáles son sus servicios sociales o ese conocimiento de los servicios sociales que tiene el ayuntamiento debe estar de alguna manera un poco más restringido?

Algunos ciudadanos tienen que saber cuáles son sus derechos y cómo ejercitarlos, uno de ellos debe de ser acceder a la información que es parte del primer trabajo de los servicios sociales, que es la información y la accesibilidad a los servicios, a las prestaciones o a los programas que den respuesta a lo que le pasa a esa persona.

Hay servicios que están muy publicitados, pero muy específicos y otros, por ejemplo, todo el tema de atención a las mujeres víctimas de violencia se han hecho campañas, no quiere decir que eso sea lo mejor, porque a veces la campaña lo que no hace es realmente orientar hacia cómo resolver eso. Dicen que sí, llama al 016, aquí estamos a tu servicio y luego la cosa depende. Pero los servicios, los generales no se publicitan y los específicos que es mayores, en infancia también algunas cosas pero si hay un problema específico que socialmente sea más relevante por su incidencia, pues el tema de la violencia también por la preocupación que genera, o durante un tiempo fue el tema de las drogas, era un tema que generaba alarma social, etcétera. Entonces estaban en los medios y una parte de lo que estaban en los medios era también, pues aquí está ese teléfono para pedir ayuda, pediremos en donde están los centros.

¿Consideras que es fácil comunicar servicios sociales?

Yo creo que servicios sociales es como un concepto que lo tienes que aterrizar en denominaciones concretas, servicios sociales en sí engloba muchísimas cosas. Creo que la manera que tienen los servicios sociales de comunicar es a través de a quién se dirige y para qué está ofreciendo su servicio.

Desde Intress cuando trabajáis con un ayuntamiento y decidís construir con el ayuntamiento un servicio y ofrecéis a los ciudadanos, en esa construcción y en ese ofrecimiento del servicio a los ciudadanos, ¿qué importancia tiene la comunicación? ¿Vosotros sois muy responsables de esa comunicación o es un papel que está en manos del ayuntamiento, de la Administración?

Está en manos de la Administración. Nosotros tenemos digamos objetivos y acciones en el tema de la comunicación hacia fuera de comunicar qué es Intress, qué hace Intress, pero en los servicios específicos muchas veces diseñamos qué es lo que tendría que decir esa comunicación, pero nunca la hacemos nosotros, nosotros gestionamos servicios públicos y somos muy respetuosos con la titularidad del servicio.

Hay veces que dices, por ejemplo, fíjate, hay un servicio que nosotros gestionamos que es Servicio de Atención a Víctimas de Violencia, que se llama SAB 24 horas, es un servicio que funciona 24 horas al día 365 días al año, y que es el servicio del Ayuntamiento de Madrid.

Ese ayuntamiento tiene mucho interés en hacer una publicidad y una difusión, y está muy bien, de que tiene ese servicio, de para qué sirve ese servicio, ya ha hecho campañas, ha editado folletos, etcétera. Y eso digamos nosotros hicimos una breve reseña de lo que eran contenidos, toda la campaña eso lo ha hecho el Ayuntamiento de Madrid.

Pero hizo una cosa que a nosotros nos ha costado incidir y hacer mucho énfasis en que eso no podía ir así, que es un servicio para protección de mujeres y lo primero que ponen en el folleto es la dirección, y lo primero que ponen es que en la fachada del edificio en donde está pone un cartel que va de la tercera planta a la primera. Entonces decimos: "Pues no, así no podemos ir".

Entonces al cabo de unos años quitaron el cartel y ahora en la reedición de los folletos han quitado la dirección, pero porque es como un contrasentido, o sea, tú estás publicitando, dando a conocer que es una buena cosa, pero hay otra manera de hacerlo, lo que no puedes hacer es publicitar algo poniendo en riesgo lo que ese servicio está haciendo. Pero la responsabilidad era de la Administración...

¿Piensas que se utiliza desde los ayuntamientos a la hora de hacer servicios sociales estrategias de marketing, de marketing de servicios públicos a la hora de elaborar y transmitir a la ciudadanía los recursos existentes en materia de servicios sociales? ¿Has oído tú hablar de la palabra marketing aplicada a la comunicación de los servicios sociales o incluso la construcción de los servicios sociales?

He oído hablar, pero yo creo que eso... he oído hablar. Había un profesor, y yo no sé si sigue estando, Martín Sabano, ¿sigue estando en...? Ya soy muy mayor, y él hablaba de eso y habíamos hablado mucho de ese tema, pero... No, no. el tema es cómo están haciendo ese marketing, yo creo que depende muchísimo, en Administraciones locales que es lo que tú estás planteando yo creo que depende muchísimo del ayuntamiento. Campañas ha habido pero para temas específicos. Y luego *marketing*, por ejemplo, la Ley de Dependencia ha ido con un *marketing* y lo que tiene es *marketing* y no tiene otras cosas, eso también es un problema.

Eso tampoco es así, pero vamos que hay veces, igual que con la Ley de Protección a las Mujeres ha habido un énfasis en campañas y se ha gastado un dinero en campañas que no tiene equivalente en inversión en servicios.

Una de las políticas de Intress, según he leído en la página web, es detectar nuevas necesidades en la comunidad y comunicárselas a las autoridades. Yo quería saber un poco qué técnicas utilizáis vosotros para detectar nuevas necesidades, qué tipo de estudios de investigación hacéis por...

Bueno, la verdad es que nuestra capacidad es limitada, o sea, que en la detección de necesidades nosotros no nos planteamos hacer investigaciones en el aire, sino que estamos siempre apoyándonos en lo que es la experiencia de la acción, en lo que es la experiencia de la intervención.

ANEXO B

A través de esa experiencia detectas qué situaciones se van produciendo que no están siendo cubiertas o que habría que hacerlas de otra manera, pero en algún caso hemos promovido pequeñas investigaciones a partir de esa evidencia, en otros hemos promovido que se encargaran una investigación. Nosotros sino no tenemos ninguna capacidad de poderlo hacer, pero digamos que es por esas vías, tampoco digamos nuestra investigación siempre va muy ligada a la investigación para actuar, para intervenir, no sólo por el conocimiento.

Entonces eso depende mucho también de las oportunidades que tengamos, pero detección de nuevas necesidades, de hecho hay servicios que ahora están en funcionamiento que salió la propuesta de haber visto que había como bolas negras, como agujeros en determinados sistemas, y unas veces tienes éxito en la propuesta y otras no, pero no tenemos un departamento de investigación para ver nuevas líneas.

Hemos hecho con el tema de la Ley de Dependencia, hemos estado un año desde las tres sedes haciendo un trabajo de cuáles eran las necesidades no cubiertas vinculadas al tema de la dependencia y nos han dado unos indicadores que ya veremos cómo podemos seguir por ahí.

Tengo aquí una serie de herramientas que las voy a nombrar rápidamente, solamente quería saber si sí o si no, si vosotros desde Intress las utilizáis o no. Estudios de mercado, gestión de quejas y sugerencias de los servicios que prestáis.

Sí, en todos los servicios hay un sistema. Nosotros tenemos implantado un sistema de gestión de calidad que una de las cosas que tiene es un sistema de quejas y sugerencias, tanto para el personal como para los usuarios y usuarias.

Diseño de políticas de servicios públicos.

Eso sólo lo hacemos por encargo y en algunos casos como consultoría.

Evaluación de la atención del ciudadano supongo que eso viene dentro también de vuestro sistema de calidad.

Evaluamos satisfacción del usuario, de los profesionales y de los clientes contratantes.

Diseño de políticas de relaciones públicas del ayuntamiento.

No.

¿Cuál crees que debería ser el público de la comunicación de los servicios sociales municipales, si esa comunicación debería ir sólo dirigida a cuando tú, por ejemplo, elaboras un servicio debe ir dirigido solamente a la población que puede ser susceptible de utilizar ese servicio o que debe tener una difusión mayor, debe, la ciudadanía debe conocer que existen esos servicios aunque haya ciudadanos que no...?

Yo creo que hay un genérico que tendría que ir a toda la población, que es que existen unos servicios que son para atención a todos los ciudadanos en la necesidad de tener una información sobre cómo ejercitar sus derechos, etcétera. Y luego hay servicios que es que son muy específicos, porque, por ejemplo, en esa información general es que tú abres la puerta de entrada al sistema que es la puerta de la atención primaria. De hecho en los sitios en donde están bien implantados la gente va al centro de servicios sociales y pregunta cosas y participa en otras, porque no sólo es por un tema de información, derivación a recurso prestación, sino que también hay la participación y de eso Cata lo sabe muy bien, en grupos de promoción, en grupos de educación, en grupos de relación de personas con una misma situación, es decir, que la entrada en el sistema de servicios sociales, la accesibilidad a los ciudadanos esa primera, esa tendría que estar comunicada a todos los ciudadanos.

Y luego hay algunos que son muy específicos, es decir, pues ahí hay entidades que tienen una especial manera de hacerlo, la ONCE tiene una manera muy específica y unas campañas sumamente dirigidas a lo que es población general por un lado pero también población que ya es la suya, y eso con lo que te digo de las mujeres, de la discapacidad.

Y en la atención a mayores hay una parte muy grande de iniciativa privada empresarial también a todas las campañas de *marketing* de “venga a mi centro de día que le ofreceremos el mejor servicio, a la residencia que tal”, de eso está lleno los periódicos, en todos sitios hay campañas, y eso también son servicios sociales. No son municipales pero son servicios sociales. No son municipales, algunos sí lo son.

Algunos sí, y otros privados, ¿no?

Sí y otros los servicios municipales dicen: “Pues ahí tiene esto y esto y puede ir a verlo”.

¿De qué manera piensas que la forma de comunicar los servicios sociales municipales por parte de los ayuntamientos afecta a la percepción que luego los ciudadanos tienen de esa Administración, de esos ayuntamientos?

Yo creo que ahí hay muchísimas diferencias en los distintos, según la población, es decir, que hay poblaciones, me parece que en donde es más cercano el ciudadano con la Administración municipal, que es digamos entiende que el ayuntamiento es suyo, está a su servicio y participa y tal, tiene más cercano los servicios que ese ayuntamiento presta.

Cuanto más grande es una población se diluye un poco, el nivel de proximidad es fundamental en servicios sociales. Y luego también porque como en servicios sociales intervienen varias Administraciones, todo el tema que es el nivel de comunidad autónoma, por ejemplo, al final al ciudadano le da igual que si eso es de la Comunidad de Madrid o es del Ayuntamiento, quiere que le digan cómo puede hacer o a qué servicio puede ir, y a veces los pruritos dentro de una Administración y otra diluyen también los mensajes.

Yo creo que genéricamente eso que te estás planteando es complicadito, porque hay ejemplos muy distintos.

B.7. Nicolás Lorite

Nicolás Lorite es profesor titular de Comunicación Audiovisual y Publicidad de la Universidad Autónoma de Barcelona. Es uno de los fundadores del MIGRACOM (Observatorio y Grupo de Investigación sobre Inmigración y Comunicación, creado en 1995) y ha sido miembro de la Mesa por la Diversidad en el Audiovisual del Consejo del Audiovisual de Cataluña. La entrevista, que tiene lugar el 23 de marzo de 2009, se realiza por teléfono, dado el lugar de trabajo del informante (Barcelona).

¿Piensas que los servicios sociales son unos servicios invisibles, cuál crees que es la percepción que tiene la sociedad sobre la existencia de los servicios sociales?

Tengo la impresión de que son, sí, bastante invisibles porque generalmente no se sabe todo lo que se hace, yo creo que se transparentan muy poco en la sociedad y por eso incluso de la misma sociedad se llega a tener una impresión de que no se está haciendo nada. Es decir, me parece que tendría que ser más comunicativa toda la labor de estos servicios. Creo que siempre es un trabajo que se hace porque no llega a la sociedad.

¿Consideras que es fácil comunicar servicios sociales?

Creo que es difícil, es difícil porque, a ver, hay una clave detrás de todo esto y es que la gente lo que quiere, a veces, son informaciones muy puntuales, entonces recibe informaciones puntuales. Pero si es un tipo de información más constante, pienso que el efecto sería muy bajo y seguiría un poco esa sensación de que no se dice nada.

Creo que lo que pasa es que para generar esa comunicación que le pueda interesar a la gente, creo que hay que trabajar algunos discursos, que tal vez habría que pensar qué modelos de discursos hay que hacer para motivar a la gente, seguirlos de alguna forma.

Como todo discurso institucional muchas veces (o discurso que procede de los ministerios o discurso que procede de las entidades públicas), la gente a veces lo recibe y se recibe mucha información y yo diría que el sentimiento es mínimo porque, bueno, no motiva.

¿Qué fin o fines debería perseguir la comunicación de los servicios sociales, cuál piensas que deberían ser sus objetivos principales?

Hay un fin que creo que ya se cumple y es el de informar de algunas cuestiones puntuales, de actividades, por ejemplo de invitar a los ciudadanos a que participen en esas actividades. Por lo tanto tiene una parte de servicio. De todas formas también creo que tendría que ser un modelo de comunicación más interactiva, que permitiera recoger más las opiniones del ciudadano. Para eso el mismo Internet puede servir mucho, el mismo correo electrónico, los foros, no sé, lo que son pues eso, abrir..., hasta los blog, ¿no?, donde

se pudiera hacer un seguimiento de lo que opina la ciudadanía sobre todo eso y que interactuara más, quiero decir a partir de ahí se construyeran discursos más de acuerdo a lo que quiere la gente, ¿no?

Y yo creo que eso es posible hacer hoy, sobre todo con Internet. Falta ahí conseguir unos recursos, falta conseguir un soporte para que haga todo el mantenimiento porque creo que uno de los problemas que tiene Internet es la saturación informativa, que a veces se pueda articular por un sistema comunicativo interactivo muy bueno pero luego no servir para nada porque no hay tiempo de responder todo o de responder lo que la gente solicita de alguna forma. Creo que va un poco por aquí.

¿Consideras que la comunicación de los servicios sociales de los ayuntamientos españoles es eficaz, que se adecua a esos fines de los que estás hablando ahora?

Yo he visto en algunos casos concretos, algunos casos de eficacia y algunos casos de ineficacia, o sea que yo creo que ahí... El más eficaz es ése, el que informa puntualmente, el que mantiene contacto con la ciudadanía y no sé, yo he visto algunos ejemplos que ya no es el servicio social en sí sino que el mismo alcalde se ponía en contacto con los ciudadanos vía carta, o abre un blog, el mismo alcalde, que no sé si el alcalde luego tendrá tiempo de responder a lo que se pone en el blog.

Pero sí, yo conozco unos ejemplos, el mismo ayuntamiento de la ciudad donde yo vivo, de Esplugues de Llobregat y bueno, pues ahí el alcalde es un alcalde muy comunicativo y lo que hizo... antes estuvo José Montilla, que es el actual presidente de la Generalitat. Bueno, pues una de las cosas que hace es eso, abrir un blog de atención al ciudadano y además pues abre mucho toda esa posibilidad de conexión directa. Pero bueno también ya sabes, hay que elegir entre modelos y aquí se sigue el modelo clásico de poner lo típico y a partir de ahí ya está, informando lo justo y bueno, pues no hay más comunicación que esa.

¿Qué consideras lo más significativo de la comunicación de los servicios sociales, crees que la comunicación de los servicios sociales tiene algún tipo de características especiales?

Mira, una de las preguntas que van surgiendo mientras hablo contigo y es que hasta yo, que ya sé algo del tema, me gustaría que me definieras tú qué se entiende por servicio social, si es que tú por ejemplo pues dentro del análisis que tengas que hacer es... Aclarar algunos servicios sociales en concreto, porque dicho así en abstracto, general, como que ahora mismo para responderte a esa pregunta me gusta responderte por eso, claro, así queda muy general, ¿no?

Yo me estoy centrando en los servicios sociales, los servicios que trabajan por la interacción social y los servicios que a lo mejor están dirigidos a colectivos que de alguna manera coyuntural o estructural requieren algún tipo de intervención o se dirigen a ellos los

poderes públicos de alguna manera para hacer efectiva esa inclusión y que puede ser, pues hay algunos colectivos como por ejemplo la tercera edad que son colectivos que siempre van a ser objetivo de tal, pero luego hay colectivos determinados donde población, donde hay sujetos que pueden pasar a una supuesta inclusión, como por ejemplo pueden ser colectivos de drogodependientes, inmigrantes que están en situación desfavorecida. Entonces, la pregunta era, ¿qué piensas que es lo más significativo de la comunicación de los servicios sociales, si crees que esta comunicación tiene algún tipo de característica o características especiales?

Claro, es que incluso, con ejemplos como los que me acabas de decir, lo veo poco significativo ya te digo, desde mi percepción como ciudadano. ¿Por qué? Porque llega muy poco y la sensación que tengo es que lo que llega a veces no conecta bien lo que es la emisión con la recepción, lo que se dice. Si van a unos colectivos concretos, esos colectivos concretos tienen unos códigos de interpretación de los mensajes que a veces no es el código que se está codificando con los mensajes enviados.

O sea yo creo que hay un problema de lenguajes. ¿Por qué? Sabes que mucha información institucional escrita en español o en castellano que, para según qué colectivos que a lo mejor tienen dificultades, porque a la hora de leer quedan poco, pero otros que tienen dificultades del conocimiento del español porque con extranjeros por ejemplo, no hay conexión o hay conexión mínima. Entonces claro, los discursos muchas veces... de eso se ha hecho algún trabajo, alguno aquí por ejemplo en el Ayuntamiento de Barcelona, de intento de dirigirse a esa ciudadanía diversa en diferentes lenguas y a partir de ahí pues bueno, ya es un mayor acertamiento, que no sólo en castellano y sólo desde el modelo tradicional de información.

Entonces yo creo que va un poco por ahí, o sea mensajes, adecuación de los mensajes, lenguajes, se tiene muy en cuenta lo que es la recepción de esos mensajes.

¿A tu juicio qué papel puede jugar el marketing a la hora de comunicar servicios sociales, qué papel juega el marketing?

Creo que es fundamental, pero claro tiene que ser un *marketing* bien aplicado. Pero creo que sí, para saber vender el servicio social, yo además soy un defensor de eso, porque muchas veces todo ese tipo de comunicación institucional queda ahí como una cosa como muy poca comunicativa porque ahí falta un puente más y es el puente que le podría dar el *marketing*.

Creo también que hay que saber presentar todo este tipo de materiales y para presentarlos ya sabes tú que ahí está el *marketing* con su discurso correspondiente de acercamiento a la ciudadanía. Y no sólo el acercamiento sino una estrategia, creo que el *marketing* trabaja muy bien la estrategia, la respuesta y es lo que te he dicho antes, o sea seguro que ya sin tener ya el *marketing* van a adecuar modelos lenguajes a los receptores, al público potencial que va a recibirlos, seguro, o procuran hacerlo, están las técnicas de *marketing* para eso.

El problema del *marketing* muchas veces es que reduce demasiado los discursos para que sean comunicativos esa reducción puede ser negativa y queda todo de manera muy superficial, entonces demasiado pobre para a lo mejor no todo lo que debe comunicar para sentirla ni para llegar por ejemplo a informar bien, y no sólo a informar sino ya te digo, a partir de ahí hasta hacer participar a la ciudadanía diversa.

¿Piensas que se utilizan desde los ayuntamientos españoles estrategias de marketing de servicios públicos pero sobre todo orientados a los servicios sociales a la hora de elaborar y transmitir a la ciudadanía esos recursos, esos servicios existentes, que podría hablarse de la existencia de un marketing de servicios sociales en los municipios españoles?

Creo que se tiende en algunos... pero yo creo que al final no. Y lo que sí se hace, yo creo que a veces el modelo de comunicación local, municipal, o sea el boletín municipal por ejemplo, pretende ser pues eso, un tratamiento informativo todo en positivo, todo folclórico, y quizás por ahí ya aparece algo, algún intento, ya es un tipo de información modelo *marketing* a veces porque están vendiendo la inauguración del último local que han abierto, el último local deportivo...ahí hay toda una estrategia de *marketing*.

Lo que pasa que ese modelo yo creo que es muy anticuado y yo qué sé, bueno, está bien, es un signo de identificación y de identidad incluso porque... es aquello de decir "mira, en el pueblo, qué bien, todos estamos contentos". Pero yo creo que hay que ir un poco más allá, o sea yo soy defensor ahí de que además de esa estrategia buena, comunicativa, informativa, que incluso pues la gente diga "mira qué bien", se identifique con ella, creo que todos esos modelos, incluso aunque fueran con *marketing* de por medio, deben suscitar bastante la crítica porque son todo modelos muy laxos, muy neutros, muy todo... Y tampoco es eso, también deben incorporar lo que decía antes, lo de Internet, lo de la interactividad, debe de incorporar el máximo posible de respuestas de la gente para ajustar más los discursos.

Entonces, tengo la impresión a nivel general todo este tipo de discursos son muy así, muy folclóricos, que no... como del Nodo de Franco, aunque no se pueden comparar, claro, tú conoces lo del Nodo, ¿no? Pues aquello, Franco inaugurando pantanos... Entonces es ese modelo y claro, un acercamiento desde esa perspectiva, de "qué bien va nuestro hospital que es el mejor", "qué bien nuestro centro de acogida de inmigrantes porque no sé qué..." Sí, eso está bien, que supongo que hay que hacerlo así pero también, ya digo, hay alguna otra perspectiva de ajustar eso a la realidad, muchas veces el tipo de información, de comunicación puede ser bastante real y queda con un aporte ahí bastante real, de todo es bonito, todo va bien.

¿Se te viene ahora a la cabeza algún ejemplo de municipio español que te parezca un buen modelo, una buena práctica de marketing de servicios sociales, o servicios públicos, directamente servicios públicos del ayuntamiento que tú recuerdes como diciendo, joder, aquí...? Por ejemplo me has hablado del caso de Cornellá, ¿se te ocurren algunos otros

ejemplos que digas, “Mira aquí están comunicando bien, aquí están utilizando bien el marketing”?

Creo que éste en concreto, o sea yo conozco poco, te puedo dar pocas referencias, pero lo que veo de Cornellá, el mío, creo que no están trabajando mal eso, siempre desde ese modelo de perspectiva positiva, pero creo que no lo trabajan mal. Pero claro, no están haciendo nada o si hacen algo yo no me entero, para lo es todo el tema de integración. Claro, aquí y ahora hay una diversidad de inmigrantes de todas partes, pero uno no se entera bien qué cosas están pasando ni cómo puede hacer pues para relacionarse con los otros. Y creo que a nivel local, yo no conozco ningún ejemplo, aunque sí sé que se han intentado hacer ahí algunos ejemplos o se han intentado hacer algunas actividades que pretende llevar a cabo pues eso, dinámicas de interculturales por ejemplo.

Pero no, no llega, no, como que no se ve, no es transparente ese tipo de información, yo creo que se tiene que trabajar más. Claro, que todo eso tiene unos costes y claro, pues estaría bien el *marketing* pero imagínate el coste que le puede suponer a un ayuntamiento el que ahí haya todo un equipo detrás resolviendo esos temas, si ya tiene dificultades para cubrir lo que es..., y además tiene que dar servicios..., pues yo creo que hay un problema económico fuerte. Y si además estamos en crisis pues imagínate y no tienen dinero, si están haciendo las mil y una para conseguir cubrir los presupuestos.

Yo ahí no te puedo dar ningún ejemplo...De todas formas lo que sí te podría decir es que todos aquellos ayuntamientos donde las políticas sociales son... con pues eso, con la misma política del partido, (por ejemplo el partido de la izquierda que son más de contenidos sociales ha trabajado más estos temas) ¿no?, una impresión general, ¿eh?, sin constatar porque yo no tengo esa información. Pero claro, ¿por qué?, por la lógica con sus políticas, ¿no?, no sería absurdo que no lo intentarán.

Pero que aún así, yo sinceramente de toda esta izquierda me esperaba mucho más en el momento de trabajar a nivel local y a nivel ciudadano. Un paso que se dio hacia esa situación así, de todo fue a nivel de los 80 con la llegada de la democracia y ahí se dio un cambio radical de todos los colectivos que estaban fuera de los ayuntamientos, de los 70, a finales de los 70 cuando ya entran en los ayuntamientos como colectivos o como representantes municipales y hacen un giro radical y se habla durante los 80 de esa reconversión que hubo, desde los movimientos populares, la conversión del movimiento popular a las instituciones y eso ha sido generalizado en el caso del ayuntamiento. Es como un giro ya comunicativo. No es lo mismo el alcalde cuando es alcalde que el alcalde cuando es el ciudadano responsable de una asociación de vecinos. A lo mejor es lógico, no sé, es el mismo caso supongo que el presidente del gobierno, supongo que cuando era abogado y esto pues supongo que era tipo que no..., que ahora ya tiene un gran título, tratado de una forma especial.

Hay una parte de lógica. Pero esa lógica yo creo que bueno, que es igual en la izquierda y en la derecha. Lo único que sí veo un cambio entre izquierda y derecha es el soporte de las políticas sociales, eso está claro.

Eso se ve incluso en las mismas comunidades autónomas, ¿no?, en ese caso también hay mucha diferencia entre Madrid y Cataluña, que ya sé que a veces pues eso, vamos ahí con el tema este de cuidado que los catalanes se adelantan y en Madrid nos miráis así de reojo, ¿no? Pero es que a veces pasa, ¿no? Aquí creo que en Cataluña es más fácil de aplicar políticas sociales y luego emplear la comunicación, o sea, creo más fácil acceder a todos los ciudadanos con esas políticas. Y hay una facilidad también de puesta en común y de acuerdo con tendencias diferentes... también el PP no tiene aquí la fuerza que en otros lugares de España y el PP incluso de aquí es un PP que es muy light, no es el PP de Aguirre ni de esta gente y eso pues claro, ayuda mucho a que el modelo de políticas de asistencia social son modelos diferentes...

Y entonces pues claro, ahí también está toda esa cuestión ya más general, ¿no?: depende también de la región, depende de la comunidad y lo que es la trayectoria histórica de ese nivel, de servicios sociales. O sea ya no es sólo el municipio, sino es el entorno de una comunidad autonómica incluso.

¿Cuál crees que debería ser el público de la comunicación de los servicios sociales? ¿Crees que la comunicación de los servicios sociales hace la distinción entre los mensajes dirigidos al ciudadano en general y los dirigidos al público objetivo de cada servicio?

No, a ver, creo que hay que ajustar bien por un lado las tipologías de servicios sociales. Y entonces yo creo que sí, que puede haber... a ver, no diferenciarlos sino esto sería como... creo que hay ciertas informaciones que van dirigidas sólo al público que necesita esa información, eso está claro. Pero luego sí, también hay que trabajar modelos de información solidarios o como se quiera llamar, de referencia para la ciudadanía en general, ¿no?, porque sino no sabes de qué va y lo que te digo, como que no me llega nada de qué está pasando en estos colectivos, ¿no?, o sea no me llega nada, entonces debería de llegar más.

Llegar más no es que me informen sólo de lo que está pasando, sino es que me inviten a participar, o sea que sean discursos dinamizadores, que con motivo de alguna actividad o de lo que sea me inviten a participar, pero que no sólo sea la actividad de siempre, porque por aquí hacen muchas veces los típicos concursos de cocina, yo qué sé, o ferias de estas que vienen gentes enseñando cocina de diferentes sitios y hay como un elemento integrador y un elemento para conocer a los otros, etc. Pero bueno, eso vas a un día, comes cuatro platos diferentes, vuelves a casa y no vuelves a ver más a esta gente.

Entonces creo que hay que buscar ahí algún elemento más dinamizador. Y yo prefiero a lo mejor primero discursos específicos luego discursos transversales. Unos dirigidos al público específico, muy puntuales, muy en función de la necesidad. Y luego ya transversales, que ahí ya no habría distinción de públicos, o sea no podrían ser discursos que haya que seleccionar toda la población, pero con un objetivo detrás, no es un mensaje dinamizador, es decir, no solamente un mensaje informativo. Dinamizador porque provoca su lectura o su seguimiento de este mensaje y tal y como se presenta provoca

alguna reacción de la persona, ¿no? Y no solamente una reacción participativa mecánica que yo digo sino una predisposición activa por el implicarse, el comunicarse.

Yo creo que no, una necesidad de la sociedad actual es eso, potenciar la dinamización intercultural y ahí ver lo intergrupar en este caso, de grupos de diferentes colectivos. Eso es trabajar con otros lenguajes, trabajar más el fondo de ese mensaje. Y por ir más allá ya te ponía ejemplos de esos mensajes institucionales positivos, folclóricos y a lo mejor tampoco se distinguen los mensajes informativos objetivos o subjetivos en los medios, o sea que ahí también podía diferenciarlo. Y ahí yo creo que posiblemente quedaría muy bien todo lo del *marketing*.

Bueno, ya sólo me quedan dos preguntas, o sea que está ya... Pero muy interesante, ¿eh?, esta última muy interesante, bueno, ya la verás cuando te la envíe. ¿De qué manera piensas que la comunicación de los servicios sociales municipales afecta a la imagen general de las Administraciones desde el punto de vista del ciudadano?

Creo que es fundamental en este sentido, si no llega información el ciudadano piensa que no se le informa y por tanto esa Administración no funciona. Eso está claro. Y luego ponen la nota y suele evaluar negativamente.

Si es una Administración pública que informe, pues siguen existiendo los modelos de información, según qué modelos que suscitan poca respuesta o poco interés, pues por mucho dinero que se gasten en informar pues tampoco va a servir para nada.

Y yo creo que hay que pensar bien los discursos, el modelo de difusión de esos discursos y a partir de ahí efectividad, efectividad del discurso y de la respuesta. Mientras no se haga esto poco, de poco sirve todo.

Entonces la sensación que yo tengo es eso, de que podría subir la nota de ayuntamientos si trabajan ese discurso, haciéndoles más efectivos de lo que trabajan. Pero para eso yo creo que hay un tema clave y es que los profesionales de la comunicación que trabajan a nivel local. Claro que cada vez son más especializados y cada vez digamos que tienen más experiencia, pero la comunicación local o este tipo de trabajo a nivel local parecen como se suele decir becarios de las universidades. Que no quiere decir nada eso, ¿no?, ya es un factor que... porque a veces los funcionarios... sólo algunos que yo conozco, que al final han sacado de ahí una plaza de funcionario, ¿no?, pero a la que sacan la plaza de funcionario pues ese periodista o ese comunicador se convierte en un funcionario, con los pros y las contras de los funcionarios, y de la ley del mínimo esfuerzo con la máxima rentabilidad a veces. Entonces pierde a lo mejor toda esa fuerza que tenía comunicativa porque le van a pagar lo mismo.

Con eso te quiero decir que, a nivel local, bueno, tendría que trabajar más esa motivación de los comunicadores y pensarse muy bien también toda la cuestión económica... el voluntarismo ya ha pasado a la historia y bueno, pues yo creo que ahí es ver si es posible disponer de ese dinero porque podemos, lo que te decía anteriormente, que a veces pues se saca de otras actividades, la prioridad mejor es el servicio social, pero luego que el servicio social sea comunicativo, pues a lo mejor es un extra económico que

no llega, o no sé... O sea yo creo que también es educar, si hay un tema clave es el de educar a las Administraciones públicas, educar a los responsables políticos que están detrás, a los funcionarios que trabajan en esto y son los que ponen el dinero también y educarlos para ver lo importante que es disponer de todo esto tipo de... tanto de los diseños de los lenguajes como comunicación.

La comunicación creo que todavía en muchos ámbitos sigue siendo aquella cosa que va a la cola, ¿no? Uno de los ámbitos que yo trabajo es el de las migraciones, estuve trabajando en la coordinación de un congreso en España que había como doce mesas, entonces la última mesa, la número doce, pues era de comunicación y migración y yo insistí allí, que no, había otros ámbitos que trabajo, inmigración y yo qué sé, escuelas. Que también tiene su lógica que vayan antes pero ahí ves un poco... no sé si te sirve el ejemplo, pero ahí ves un poco lo que son esas prioridades.

Entonces la comunicación generalmente está ahí, al final, a pesar de que yo en este congreso, como estuve en comité científico decía, cuidado que la comunicación en el mundo actual no es lo último, es lo primero. Pero ahí hay que educar mucho ya te digo, a la misma gente que son expertos en otros ámbitos no valoran adecuadamente la comunicación... Y no, no, se queda ahí, en la cola. Es una cosa de educar a todo el público que hay detrás en todo el tema de la comunicación, aunque creo que es una sociedad cada vez más comunicativa, bueno, más necesitada de comunicación, o sea muy conectada con la comunicación. Pero también, y de hecho las nuevas generaciones pues ya están ahí mucho más vinculada a los medios. Pero bueno que aún así hay muchísimo que trabajar en esa línea, muchísimo.

La siguiente pregunta que era la última, también tiene un poco que ver un poco lo que me acabas de responder ahora. ¿Si crees que en general los ayuntamientos españoles de hoy en día conceden importancia a la imagen que ofrecen desde sus servicios sociales? Yo creo que es un poco lo que me acabas de responder, ¿no?

Posiblemente sí consideran que es muy importante, sería importante que llegue al ciudadano, pero yo creo que trabajan muy poco una imagen, entre otras cosas por eso, porque no está formada la gente responsable de esto, no hay recursos normalmente para que se pueda hacer y luego a lo mejor los comunicadores que tienen pues a lo mejor no dan más de sí o si dan más de sí pues no disponen de medios para llevarlo a cabo, está muy limitado todo ese proceso.

A ver, yo te lo estoy generalizando pero que seguro que hay ejemplos muy buenos, yo los desconozco. El Ayuntamiento de Cornellá y algunos de por aquí, de la periferia, o el mismo de Barcelona, han hecho grandes trabajos a este nivel.

Pero bueno, a veces notas que es un trabajo muy puntual de eso, o sea no una gran actividad, que puede ser perfecta pero luego ya nada más se queda.

Entonces yo diría a nivel general que hay que trabajar mucho más toda la imagen, pero empezando por algo tan sencillo como la que yo te vengo diciendo, dejar claro a la ciudadanía qué es un servicio social, porque puede dar la sensación de que..., lo yo que te

decía, en un momento dado es y bueno, por dónde contesto porque a lo mejor ni yo tengo claro lo que es.

Entonces es informar bien de qué es un servicio social, cuáles son sus tipologías, ¿no? Y qué es, para qué sirve... Todo el mundo sepa qué es un servicio social, con qué lo asocio. Pero por ejemplo mucha gente lo asocia con la sanidad. Y una cosa yo creo que son los servicios sanitarios y otra los servicios sociales, o sea no esté muy equivocado ahora, ¿verdad?

Y una campaña de comunicación social general. Con eso ahí yo creo que será cuestión de empezar por ahí, hacer toda una campaña de explicar bien lo que son. Estaría bien pues lo que te he dicho anteriormente, y actuar a partir de ahí.

Y luego que sean discursos más, que sirven para motivar y para interactuar, es una de las claves. Hay que formar a la ciudadanía, no solamente informar sino formar. A la ciudadanía y a los políticos.

Y a los emisores, ¿no?

Y a los emisores, claro, claro. Pero la formación es una de las claves, eso yo lo trabajo bastante y claro, la formación no sólo del diseño de los discursos sino del contenido ideológico por ejemplo y como las ideologías ahora están [...] pues entonces es muy difícil trabajar en discursos ideológicos. Todos somos socialdemócratas, ¿no?, sociedad de bienestar. Y entonces, bueno, por eso la motivación es mínima porque la ideología que respalda la motivación actual pues también es muy laxa, ¿no?, no hay como en otras generaciones, se ha vivido eso, en otras épocas, ¿no?, no estamos en el mayo del 68. Estamos en la propiedad privada, en el individualismo, etc., predominan una serie de valores que es difícil potenciar la solidaridad y la dinámica para que el personal se sienta agrupado, cohesionado.

B.8. Toni Puig

Toni Puig ha sido asesor en materia de comunicación del Ayuntamiento de Barcelona, de la Junta de Andalucía y de otras Administraciones públicas. Es experto en marketing de servicios públicos y en marketing de ciudades. Su trayectoria profesional ha estado estrechamente vinculada con servicios públicos de carácter social y cultural, especialmente en el ámbito municipal. La entrevista, que tiene lugar el 5 de marzo de 2009, se realiza por teléfono, dado el lugar de trabajo del informante (Barcelona).

¿Los servicios sociales son unos servicios invisibles? ¿Cuál crees que es la percepción que tiene la sociedad sobre la existencia de los servicios sociales?

A ver, primero, servicios sociales no son unos servicios invisibles, yo creo que los ciudadanos los conocen bastante o mucho y los valoran incluso bastante o mucho.

Lo segundo que también te tendría que decir es que yo creo que los servicios sociales, la Administración, debería hacer un esfuerzo para que se conocieran de otra manera. Me explico, yo creo que los servicios sociales se conocen para los temas sobre todo de cuando los ciudadanos están en una situación muy límite, que éstos se conocen mucho porque cuando la gente está muy mal busca inmediatamente donde puedas hallar soluciones. Pero hay otro tipo de servicios sociales que son también para personas que tienen necesidades no tan urgentes, que éstos se conocen menos.

Último tema, yo creo que los ayuntamientos sobre todo y también el estado, las comunidades autónomas, pero sobre todo el ayuntamiento, deberían hacer un esfuerzo mucho más grande para contar por qué invierten y por qué son importantes los servicios sociales en una ciudad, una sociedad. Y esto no lo hacen.

En resumen, los servicios sociales son conocidos a pesar de la propia de la Administración que hace muy poco esfuerzo para contarlos.

¿Consideras que es fácil comunicar servicios sociales?

Sí, muy fácil, todo es fácil. El primer tema es quererlos comunicar. Primero, es querer comunicar, ya que creo que es el problema clave de los ayuntamientos, el Estado, que no quieren comunicar. Y lo digo así de rotundo, no quieren comunicarlo.

A ellos les interesa comunicar, y lo digo con pesar porque yo estoy dentro de la Administración pública, les interesa comunicar sobre todo aquellos temas que parece que les pueden hacer ganar las elecciones o que son interesantes para los medios de comunicación. Pero hacen muy poco esfuerzo porque si no para comunicar aquellos temas que son servicios imprescindibles para que la sociedad funcione, entre los cuales están los servicios sociales. Y aquí no dedican ni esfuerzo ni personal ni inversión ni nada y eso me parece un error tremendo. Hace años que dura esto. En estos momentos las cosas están cambiando, y cambiarán mucho más. ¿Por qué? Porque cuando las sociedades van mal, y como ahora vamos mal porque tengo grandes problemas, los servicios sociales evidentemente que se podrán tristemente de moda, habrá mucha más demanda.

Pero los ayuntamientos y las comunidades autónomas y el estado creo, los veo incapacitados porque no tienen esa sensibilidad para contar por qué ellos hacen los servicios sociales. ¿Por qué los tienen que hacer? Porque si no hay servicios social no hay estado, no hay municipio, no hay nada. Lo primero que tenemos que hacer y se funda las ciudades y los estados y los municipios para que la gente nos demos soporte unos a otros. Esto lo primero. Y para la gente que tiene más dificultades, que esto se tendría que contar y contar bien y no lo cuentan.

¿Qué fin o qué fines debería perseguir la comunicación de los servicios sociales, cuál crees que deberían ser sus objetivos principales?

Yo creo, te lo he apuntado ahora, que nadie que tenga una dificultad en una ciudad, en un país o en autonomía va a quedar apartado, nos ocupamos unos de otros. Pero esto es lo primero. Y cuando digo necesidad o reto no me refiero solamente a los temas de

primera urgencia, hambre, no tengo casa, mi salud está mal no sé qué hacer; estos temas. Hay otros temas que son básicos para poder convivir en una sociedad o en una ciudad. Eso también tiene que formar parte de los servicios sociales, como yo formo parte activa de un conjunto social.

Aquí está todo por hacer, aquí básicamente lo que han hecho los municipios o las comunidades autónomas son dos o tres cosas. Uno, montar folletos o el estado montar una ley de soporte a los temas de dependencia, etc., etc., pero contado como si fuera algo de la estratosfera, o algo para gente que está como minusválida. Y no es esto, de verdad que no es esto. Es una concesión de lo social o demasiado genérica o demasiado centrado a unos temas que son muy delicados, muy... pero que son los que pueden quizá más la sensibilidad última, pero tanto por un lado como por el otro son dos extremos, en medio hay toda la gama de servicios sociales.

Por ejemplo, pongo un ejemplo, se ha contado muy mal, pero muy mal, excesivamente mal todos los servicios sociales que hay por ejemplo para la inmigración y además se cuenta como si no se quisiera contar. Me parece horrible, bienvenidos todos los que vengan y los que vengan los tenemos que atender y hay servicios sociales que son buenísimos para esta gente, y por qué lo gastamos y por qué lo hacemos, si estamos encantados de gastar este dinero para esta gente porque además los acogemos en la ciudad, es otra manera de plantear las cosas.

¿Consideras que la comunicación de los servicios sociales de los municipios españoles en la actualidad es eficaz?

No, a ver, vuelvo al principio, los servicios sociales son eficaces y funcionan porque, primero, porque los municipios tienen buenos servicios, de verdad.

Lo grave es esto, que tú tienes buenos servicios, los individuos tienen buenos servicios, funcionan bien y la gente que tiene necesidades fuertes va a ellos, y tan contentos, la mayoría están contentos. Pero los municipios no cuentan, no cuentan lo que hacen al conjunto de los ciudadanos. Y cuando no se comparten los temas sociales con el conjunto de los ciudadanos diciendo el porqué, pues hay gente que puede pensar o que piensa que se gasta dinero en temas que no son de estricta incumbencia. Y eso está fatal.

En cambio les encanta comunicar todo lo que es la mierda de las piedras. Esto, que si infraestructuras, las no sé qué, los grandes edificios, esto están fascinados. Pero todo lo que sea contar... porque ya estamos viendo para la cohesión social, para la convivencia social, para crear una armonía o una justicia de la distribución de los recursos en la que todos puedan tener igualdad de oportunidades, que es el gran tema, que tendría que abordar el tema de contar los servicios sociales, el tener más igualdad de oportunidades, este tema que es tan de la izquierda buena, esto ha desaparecido del mapa. Es más, mucha gente, inclusive municipios de izquierda les da vergüenza. Lo cual me parece increíble.

¿Piensas que la comunicación de servicios sociales tiene algún tipo de característica especial, significativa?

A ver, primero, la comunicación de los servicios sociales, primero, se debería hacer entrando más en temas técnicos, más yo diría de socrática, de contarlo directamente a los alcaldes o la... La primera comunicación que se ha de decir los servicios municipales es verbal, que el alcalde, el equipo de gobierno y la gente que está delante del ayuntamiento se han de reunir con los ciudadanos para contarlo, directamente. Yo creo muy poco en la publicidad de los servicios sociales, creo que la comunicación de los servicios sociales tiene que ser de tú a tú, directamente, contando a la gente, más digamos tipo Obama, qué modelo de ciudad queremos, por qué estamos invirtiendo en lo social, por qué estamos trabajando con la gente que tiene problemas, por qué estamos... La primera es ésta, ésta se hace poquísimo, casi nada.

¿Qué se hace bien en los municipios?, algo se hace bien, ¿no?, los folletos. Los folletos se hacen bien, los folletos para informar de los servicios sociales se hacen bien. El problema, que se informa de un servicio, no del conjunto de los servicios sociales. Hay folletería generalizada sobre temas puntuales, pero no sé el porqué el municipio está trabajando con temas sociales en la globalidad de los porqués. Cuando se cuentan las cosas normalmente se cuentan demasiado técnicamente, esforzándonos para que la gente no entienda y poco.

Tercero o cuarto, las ilustraciones son de pena, son de pena, o ponen unos dibujos que dices, Dios mío, pero qué desastre, por demasiado infantiles o demasiado tremebundos; o ponen edificios en los cuales hay portales de gente que no entra nadie en ningún sitio, los edificios vacíos. ¿Pero no se ve?, los trabajadores municipales que estén trabajando con la gente para dar servicios.

Y no hay un plan de comunicación para los cuatro años para comunicar todo esto.

Marketing de servicios sociales, ¿crees que es el marketing una herramienta adecuada para la prestación de los servicios sociales municipales?

No hay otra técnica. En el nombre, puede ser espantosa eso de *marketing*, ¿no?, pero no hay otro método, quien conozca un método para montar servicios que no sea el *marketing* que me lo cuente que se lo voy a comprar.

Hay un sistema mundial que ha crecido y que es muy antiguo, a mí me lo contó una abuela que tenía tienda y que era *marketing*. Esto pasado por Harvard y pasado por los japoneses, etc. ha dado una técnica que se llama el *marketing*. El *marketing* es un método de cómo portar servicios a partir de necesidades conocidas, que es un sistema digamos patentado, que le tenemos manía a la gente que está en lo público porque piensa que lo ha inventado la empresa. Mentira, lo ha inventado la iglesia católica, viene de las organizaciones no lucrativas, y solemos llamar a la iglesia católica no lucrativa. Lo que pasa que como lo hemos unido a las empresas porque sobre todo es la que lo ha usado mejor, sobre todo desde el 2000, en los años 90, le hemos cogido una tirria al *marketing* tremenda. Pero

el *marketing* si lo despojamos de su nombre, a lo mejor le podíamos llamar «agoring» o trabajo desde la ágora, si le cambiamos el nombre el *marketing* es el sistema actual para dar servicios.

No funciona el *marketing* para el tema de industria, que es otra cosa, pero las organizaciones de servicio y los municipios en la Administración pública que es una organización de servicios, se usa el *marketing*.

Que es muy sencillo, es: qué piensa la gente, qué necesidades tiene la gente, qué ideas utilizamos para satisfacer o para trabajar esas necesidades, cómo se las presentamos, cómo las producimos, cómo cuidamos el momento del servicio, cómo valoramos el momento del servicio y el postservicio, cómo mejoramos la vida de la ciudad, etc. En fin, son cosas, cómo comunicamos para que la gente se entere de las cosas. Son cosas de estas como el sentido común pero bien ordenadas.

El *marketing* lo que te ayuda es a ordenar los temas y cuando iba a los Salesianos me decían, y me suspendían matemáticas, el orden de los factores no altera el producto, el orden de cómo montas el proceso de facilitar un servicio, mentira, que el *marketing* te ayuda a organizarlo, te organiza la cabeza.

¿Cree que puede hablarse de una existencia de marketing de los servicios sociales en los municipios españoles, que su uso está generalizado?

No, qué va, no, no, no. A ver, hay gente muy buena profesional, yo soy muy defensor de lo público y de los municipios. Hay gente muy buena, muy buena en los municipios que trabajan los servicios sociales, muy buenos. Y hay unos servicios sociales muy buenos, pero muy buenos. La empresa tendría que aprender de cómo se llevan los servicios sociales en los municipios españoles, lo hacen muy bien. ¿Qué pasa?

Que yo creo que el sistema que tenemos para montar los servicios sociales funcionaba muy bien y ha funcionado muy bien cuando tenías grupos de población bastante conocidos, bastante controlados, pero recibiendo las necesidades sociales deberíamos hacer una reinversión de los métodos en los cuales estamos trabajando en servicios sociales dentro de los propios áreas de servicios sociales para introducir algunos cambios. Y en esto el *marketing* puede ayudar.

¿Conoces tú ejemplos, modelos de buenas prácticas de marketing de servicios sociales municipales en ayuntamientos españoles o europeos o que tú hayas conocido en América Latina?

No, no, a ver, el *marketing*... tristemente el *marketing* es una manera de trabajar que se está introduciendo en la Administración pública. Yo creo que Administraciones públicas y sobre todo la municipios se ha introducido desde los años 80, y yo estuve desde el principio, sobre todo en la Administración pública local, se introdujo un tema que ha funcionado muy bien, que yo creo que es la primera modernización de las Administraciones públicas municipales, la gestión. Los municipios gestión bien, sí, con

algunos desastres, que esto no pasa en servicios sociales por ejemplo en el caso del urbanismo español. Los servicios sociales no hay estos desastres, felizmente.

Dos, ¿cuál es lo que tendríamos que cambiar ahora en los municipios y que el *marketing* ayuda? Yo creo que el modelo de la reinención de los municipios no pasa por la gestión sino por centrar las decisiones en los ciudadanos. Y este es el gran tema del *marketing*, el *marketing* todo lo centra con la gente. La gestión lo centra más, y me parece estupenda, en los recursos, en cómo montamos, en los procesos. Me parece estupendo porque no teníamos y esto lo hemos introducido. Pero todavía en los municipios españoles el ciudadano no es el centro de todas las decisiones y ésta es la clave del *marketing*, aunque la palabra sea horrible.

Esto liga muchísimo en servicios sociales porque ¿qué trabajan los servicios sociales?, con la gente. ¿Qué trabaja los servicios sociales?, con la gente que tiene problemas. ¿Cómo podemos conocer los problemas de la gente, los reales, los irreales, los públicos, las distintas maneras?, porque deberían conocerlo. ¿Cuál es la mejor manera de responder a estas necesidades?, bueno, otra vez *marketing*.

¿Consideras la comunicación como una herramienta del marketing o el marketing una herramienta de la comunicación?

La comunicación es la herramienta del *marketing*. El *marketing*, yo creo que lo primero del *marketing* es escuchar a la gente. La segunda herramienta del *marketing* es buscar las mejores soluciones a las necesidades de la gente. La tercera herramienta del *marketing* es, a partir de aquí tener un catálogo de servicios fijo, patrimonial, que funcione en todos los días en los ayuntamientos para dar respuesta a las necesidades de la gente a través de lo que hemos pensando para solucionar mejor sus necesidades. Eso lo tenemos que comunicar. Y después continúa y cuando lo tenemos comunicado la gente viene a los servicios y los tenemos que atender bien. Eso también es comunicación, la comunicación en el momento del servicio. También nos ponemos el punto de mira en la comunicación para que la gente se entere de las cosas. Hay otra comunicación que es tanto más importante sobre todo en servicios sociales, cómo trabajamos con la gente en el momento del servicio, para que se adapte la respuesta que la facilitamos social a su necesidad. Y después todavía hay el tema de la evaluación.

Todo esto es *marketing*. La comunicación yo creo que serían tres puntos sobre todo claves, en la escucha, escuchar es comunicación. Segundo, sería en el momento de comunicar lo que estamos haciendo, que es la más fuerte digamos, la más global. Y tercero, sería la misma comunicación pero que para mí es fundamental que es en el momento del servicio, cómo estamos tratando.

Yo creo que habría otra, perdona, habría una cuarta, que es la devolución, qué estamos consiguiendo en temas sociales para una ciudad mejor, más equilibrada, que eso lo tendríamos que contar a los ciudadanos, a la prensa, no a partir de tantos por cientos sino a partir de casos reales.

Yo diría que la comunicación tal vez es como una constante en el *marketing*, seguro, pero que tiene en cuatro pulsos los momentos, momentos estelares, pero que el *marketing* es más, es más que... Por ejemplo en el *marketing* hoy en día está muy ligado al tema de la innovación, por ejemplo a cómo creamos necesidades nuevas.

Esto no es comunicación, claro que es..., cómo comunicamos, cómo cambiamos por ejemplo, cómo cambiamos mentalidades por ejemplo de ver bien a los inmigrantes o los temas que se han cambiado por ejemplo que todavía falta mucho por cambiar; los temas de sexo, de roles, no sé qué. El *marketing* te ayuda en esas cosas. Lakoff es puro *marketing*. Cómo cambiamos marcos mentales. Esto es *marketing*. Que va unida a la comunicación, sí, pero es más.

La comunicación forma parte del *marketing*. Uno de los temas claves de los municipios es introducir el *marketing* como este modelo de trabajo con los ciudadanos. Muy pocos municipios, hablando de temas de Lakoff, que es comunicación y es *marketing*, se plantean en los temas sociales, se plantean en los temas sociales sólo para dar respuesta a necesidades de la gente que se lo pasa mal o que tiene problemas, pero no se plantean el tema social en crear mentalidades más progresistas en la población, para hablar con él otro, para incorporar el otro, para compartir con el otro, etc., etc. Y esto es tan importante como que la gente no pase hambre.

¿Cuál crees que debería ser el público de la comunicación de los servicios sociales, crees que la comunicación de los servicios sociales hace la distinción entre los mensajes dirigidos al ciudadano en general y los dirigidos al público objetivo de cada servicio?

Debería haber las dos. Claro. Los servicios sociales se han de presentar como un servicio a la comunidad. Yo creo que hay que volver a verlo más comunitario, otra vez. Creo que en los servicios sociales debemos de contar a la ciudad, a la comunidad porque es lo que estamos haciendo y todos tienen que estar de acuerdo y comprendernos. Y después ha de haber una comunicación digamos de públicos segmentados o más objetivos para distintos servicios, para que se enteren de lo que hay para ellos. La una y la otra. Y la una tiene que estar de acuerdo con la otra.

¿De qué manera piensas que la comunicación de los servicios sociales municipales afecta a la imagen general de las Administraciones desde el punto de vista del ciudadano?

Pues súper favorablemente cuando se hace y se hace bien. Y ahora todavía más, por ejemplo, te pongo un ejemplo, en Barcelona, ¿no?, ¿qué quiero dar a los ciudadanos, qué están haciendo por mí desde el Ayuntamiento, qué hacen por mí? Esos son servicios sociales, amplios en cuanto a sus públicos. Pues estamos invirtiendo en una ciudad más... y el alcalde lo dice, pero después no lo cuentan ni lo hacen, bueno, lo hacen pero no lo cuentan, que es genial.

Queremos una ciudad más de cohesión social, más para todos, más de convivencia. De paso cómo vamos a hacer esto, ¿no? ¿Para convivir mejor qué hay que hacer?, Pues potenciar todo lo más comunitario, ¿no?,

Esto es lo que yo creo, ya lo ha sido siempre, pero sobre todo ahora que estamos en los momentos bajos y posibilidades económicas de la población, esto será fundamental el contarlos. Más que las obras, más que las grandes cosas. No funciona.

Por ejemplo estamos trabajando, estoy trabajando ahora con la alcaldesa de Palma, tiene 162 obras para hacer, y tiene necesidad de contarlas, unas obras sobre todo que van a unir el centro con todos los barrios, estarán en todos los barrios pero además habrá 1.442 posibilidades de nuevo trabajo, mucho de ello social. No simplemente vamos a hacer obras para una Palma más agradable, fantástica, cómoda. Ya no, esto pasó.

Bueno, es muy disparatado pero bueno, porque es que este tema da mucho de sí. Pero yo lo que quiero insistir es, lo grave del tema o lo jodido del tema o lo surrealista del tema, es que es surrealista, es que los municipios tienen unos buenos servicios sociales, unos buenos profesionales sociales. Pero muy buenos, incluso con una buena infraestructura para estos servicios. Y la gente que está delante del municipio, alcaldes, y sobre todo la gente que hace temas de comunicación esto les parece nada, no va con ellos. Y esto es fuertísimo, ¿eh?

Porque si lo tienes, si lo tienes y te funciona y la gente está encantada, pues que también eso, la gente está encantada; a ver, en servicios sociales siempre hay descontentos, evidente, y no va a haber para todos, es evidente, pero se está apoyando mucho, se está ayudando mucho, se está trabajando mucho, de verdad. Y esto no lo contamos.

Para mí el tema grave, por eso digo que es surrealista. Que hay otros temas que son complicados, que cuando haces todo esto y lo quieres contar a la prensa es fatal para contarlos a la prensa porque la prensa que tenemos es que le encanta cuando somos temas sociales contar solamente malas noticias.

Y entonces solamente sacan a las miserias. Por esto yo creo y te he dicho antes y tenía mucha intención de que la comunicación en temas sociales es más verbal, es más de tú a tú, es más socrática, no pasa tanto por los medios de comunicación, tiene que ser mucho más directa del ayuntamiento directamente con los ciudadanos, sin intermediación de los medios de comunicación. Que es además la comunicación que más da credibilidad. A ellos les gustaría que el alcalde de Barcelona por ejemplo se paseara por los 73 barrios de Barcelona contando socialmente lo que estamos haciendo por cada barrio. Creo que en el alcaldía, y los quiero, deben de pensar que esto es una pérdida de tiempo, porque lo importante es, que me parece estupendo, cómo vamos a comprar Spanair, me parece estupendo, pero lo uno y lo otro, ¿sabes?

B.9. Lucila Corral

Lucila Corral es diputada nacional por el Partido Socialista Obrero Español. En el Congreso de los Diputados ha sido vocal de diversas comisiones parlamentarias sobre política social, igualdad, o discapacidad, entre otras. Corral comenzó su andadura

profesional como trabajadora social en el Ayuntamiento de Fuenlabrada, donde ha sido después coordinadora y directora de servicios sociales, además de teniente de alcalde. Es además profesora universitaria en diversos másteres de servicios sociales y de intervención social de diferentes universidades. En julio de 2011 recibió el Premio Nacional de Trabajo Social, otorgado por el Consejo General del Trabajo Social, por su contribución a la Ley de Dependencia. La entrevista tuvo lugar el 23 de marzo de 2009 en el despacho de la informante en el Congreso de los Diputados de Madrid.

¿Cómo conociste a Gustavo García Herrero? ¿Te acuerdas de cómo...?

De toda la vida. Sí, sí, sí. Le conocí en el año 80-81, entonces hemos hecho un camino juntos importante. Y entonces él nos hizo un cómic precioso, no sé, luego lo voy a buscar porque tendré por ahí algo, sobre cómo... sobre por qué hacíamos un plan de infancia, para qué servía y todo esto y sobre servicios sociales también el primer folleto de servicios sociales nos lo hizo él, qué era un centro de servicios sociales, cómo lo podían utilizar, cómo podía influir en sus vidas, todo esto, y muy bien. Y el primer vídeo también, lo hicimos también con él, y al principio era duro porque no había referentes, tenía que inventártelo todo, no había referencias, entonces si no estaba Gustavo es que era imposible, porque él sí que tiene una imaginación especial. Sí.

Sí, todo lo que no sea Gustavo en comunicación de servicios sociales está por detrás. Yo te hago un avance, yo creo mucho en él y todo esto.

Esta es una pregunta que no estaba en el guión que te envié pero es para introducir quién eres tú. Lucila, ¿cuál es tu relación con los servicios sociales municipales?

Pues yo fui la primera trabajadora social del Ayuntamiento de Fuenlabrada, empecé en el año 80 y anduve un camino largo, digamos que fui trabajadora social, fui directora de servicios sociales y luego fui concejala de servicios sociales, hice todos los... consumí todos los procesos y es una de las etapas más satisfactorias de mi vida, porque pasamos de nada, de trabajar en el puro asistencialismo y beneficencia a lo que nosotros pensábamos que era un sueño, yo nunca pensé que se iba a cumplir, que era ver un proyecto de servicios sociales por un conjunto de atenciones serias a los ciudadanos, que verdaderamente les protege y a los que, entre comillas, tienen derecho. Además municipales porque yo pienso que los servicios sociales tienen que estar en la proximidad, tienen que moverse en la cercanía ciudadana y los servicios sociales en estado puro son los servicios sociales municipales, los servicios sociales eficaces pues tienen siempre que tener la referencia en el ámbito local, entonces yo diría que he estado en el corazón de los servicios sociales.

Los servicios sociales como derecho, ¿se puede hablar de derecho mientras no exista una universalidad? ¿Se puede hablar de la existencia de un derecho a los servicios sociales municipales? ¿Son como un derecho para todos los ciudadanos?

Yo creo que en cierta medida sí, vamos a ver, ahora mismo sí que hay derecho, por primera vez derecho perfecto, un derecho de ciudadanía universal y perfecto que sería el derecho que tienen las personas en situación de dependencia a recibir atenciones por parte de las Administraciones. Yo participé en esa ley, y entonces sé muy bien que los ciudadanos del Estado y de Madrid también pues tienen derecho a ser atendidos en estas circunstancias, las personas mayores o las personas discapacitadas que no pueden valerse por sí mismas y es por primera vez los servicios sociales tienen un derecho de ciudadanía, un derecho subjetivo y un derecho perfecto, un derecho que pueden reclamar jurídica y administrativamente, lo que se entiende un derecho perfecto.

Y después desde 1982 que fue la primera ley de servicios sociales en el País Vasco se habló de servicios sociales como derecho y en cierta medida sí, los ciudadanos de Fuenlabrada o de España tienen derecho a una información y una valoración de sus situaciones, tienen derecho a que las Administraciones les apoyen, les den alternativas a situaciones de conflicto, personal y familiar.

Lo que sí que es cierto es que no es un derecho especialmente homogéneo, o sea, que los ciudadanos, por poner un ejemplo, de Fuenlabrada pueden tener un apoyo a su situación de necesidad diferente al de los ciudadanos de Getafe, que depende un poco los apoyos que reciben los ciudadanos en servicios sociales depende un poco de la sensibilidad de la comunidad autónoma y de la sensibilidad de la Administración local. Entonces yo creo que hay que corregir estas diferencias porque el Derecho se administra de forma diferente y no del todo rigurosa.

¿Estarías de acuerdo con esta afirmación: “comunicar servicios sociales es comunicar derechos ciudadanos”?

Pues sí, sí, comunicar servicios sociales es comunicar derechos ciudadanos, yo sólo entiendo los servicios sociales como derechos. Yo creo que la etapa del asistencialismo ha pasado, derechos adquiridos o derechos por conquistar, también derechos por conquistar, pero es siempre como derecho.

Los servicios sociales son unos servicios invisibles? ¿Cuáles crees que es la percepción que tiene la sociedad sobre la existencia de los servicios sociales?

Pues yo creo que no son invisibles, pero sí pueden estar mal visibilizados, eso sí, están poco visibilizados y yo lo entiendo, poco y mal a veces, yo lo entiendo porque han sido siglos de beneficencia y asistencialismo y sólo llevamos yo creo que veinte años digamos, toda la historia de lo que se puede entender por servicios sociales pesa la beneficencia y el asistencialismo durante años, durante siglos, por una parte tenemos siglos y, por otra parte, tenemos sólo veinte años en los que los servicios sociales aspiran a ser verdaderos servicios sociales. Entonces todavía existe esa mentalidad un poco asistencialista, fundamentalmente lo que más cuesta trasladar es la universalidad, o sea, los servicios sociales como algo relacionado con la pobreza, con la marginación. Entonces

este lastre cuesta de alguna manera superarlo, pero yo creo que sí hay una parte de la ciudadanía que entiende los servicios sociales como apoyo a las contingencias especiales, como apoyo a la familia, como apoyo a las personas mayores, a las personas discapacitadas, y el problema de la vejez o de la discapacidad es problema de todas las clases sociales, no tiene nada que ver con la marginación ni con la pobreza. Entonces que sí, que yo creo que se está superando esa barrera, se está superando aunque cuesta.

¿Crees que en general los ayuntamientos españoles de hoy en día conceden importancia a la imagen que ofrecen desde sus servicios sociales, que trabajan su comunicación?

Pues yo creo que hay ayuntamientos que sí que lo hacen, y ahora te hablo yo como mi cara político, y los ayuntamientos que lo hacen los servicios sociales dan réditos políticos, trasladan a la ciudadanía una imagen del político amable, solidario, cercano, próximo, los servicios sociales son una buena imagen para un político y entonces también se utilizan en el buen sentido, a mí me parece bien, también se utilizan para comunicar que ese ayuntamiento está preocupado por sus vecinos y por sus vecinas, entonces yo pienso que sí.

Mi alcalde interna, mi segundo alcalde se llama José Quintana y estuvo muchos años en la ciudad de Fuenlabrada, fue el alcalde más votado de España, de una ciudad de más de 100.000 habitantes, el más votado. Y se dice que el ayuntamiento de Fuenlabrada tenía uno de los mejores servicios sociales de España y él tenía una frase siempre que decía muy clara en todos los mítines. “Mi primer objetivo es vamos todos en un tren, no quiero que ningún vagón se quede descolgado, si se queda descolgado tendremos que empujarlo entre todos”. Hacía un símil muy bonito entre con tren y el vagón para explicar los servicios sociales, y esto lo hacía en una época muy complicada para la ciudad, en que había una crisis profunda, una crisis muy dura, que espero que esta no llegue a tanto, en que a los vecinos se les desahuciaba todos los días a alguno, y teníamos que intentar salvar desahucios, desalojos, sin producir infravivienda en la ciudad, entonces el Ayuntamiento se implicaba hasta el fondo para que las familias no sufrieran el desastre total y entre todos fuéramos sacando a flote a esa población que estaba en extrema dificultad.

¿Qué fin o fines debería perseguir la comunicación de los servicios sociales? ¿Cuáles crees que deberían ser sus objetivos principales?

Los objetivos de la comunicación, aquí tenía algunas dudas digamos, que en relación a los servicios sociales digamos que yo veo que habría macro objetivos, yo creo que si educamos a una sociedad en valores éticos pues la colocamos digamos en el punto de mira positivo para ver a los servicios sociales, o sea, que cualquier ciudadano que es educado en una ética igualitaria o en la solidaridad, en valores democráticos, en valores de paz. Pues está más cerca de entender los servicios sociales, vamos, los entendería sin que nadie se los explicara, entendería que dentro del entorno comunitario pues tendría que haber una Administración que se preocupara por los problemas de la ciudadanía. Entonces yo creo que habría que comunicar esos valores ciudadanos al final, o sea, que a

más ciudadanía sería más fácil la comunicación de los servicios sociales, vamos, se entenderían por sí mismos.

Pero de cualquier modo, retrocediendo para una sociedad que no tiene especialmente, no digo que no tenga los valores sino a veces los valores no están interiorizados, uno no se los ha dicho a sí mismos aunque los tenga. Entonces habría que comunicar que los servicios sociales son fundamentales para favorecer la seguridad de la gente, para favorecer la seguridad de las personas y las familias.

A mí me gusta mucho hablar de dignidad y de servicios sociales. Yo creo que cuando hablo de dignidad lo hago porque he visto a muchas personas suplicar, suplicarme porque soy trabajadora social, entonces suplicarme una residencia para sus padres o para su hijo discapacitado, suplicarme una ayuda para que no les echen de la vivienda.

Entonces yo creo que los servicios sociales tienen que ser un derecho para que nadie suplique ante situaciones extremas. Entonces yo creo que esto de comunicar y que la gente pueda entender que en una sociedad como esta democrática de ciudadanos pues tenemos que mantener la dignidad de la gente y que los servicios sociales de alguna manera cuando uno cualquiera podemos entrar en una situación extrema pues que nadie tenga que ir a los servicios sociales agachando la cabeza, puede ir con la cabeza muy alta porque tiene derecho a situación de dependencia, ahora mismo cuando tú no puedes valerte por ti mismo el Parlamento y el Gobierno de España te ha dado un derecho como ciudadano, y es cuando no puedes valerte por ti mismo, no puedes lavarte, no puedes comer, cuando no puedes realizar por ti mismo las actividades de la vida diaria, las Administraciones públicas te van a ayudar y no tienes que suplicar a las Administraciones ni suplicar a tus hijos, ni suplicar a tu familia que necesitas esa ayuda, porque tú como ciudadano te la dan.

Entonces yo creo que... a mí me impresiona mucho esto de la dignidad, no sé si te ha quedado claro. Entonces luego también yo creo que algo que a mí me ha dado resultado humildemente es también comunicar, porque lo creo firmemente, que es imposible hablar de cohesión social sin hablar de servicios sociales. Entonces creo que los servicios sociales quizá estos tres aspectos que los cuento porque yo no lo veo demasiado la comunicación de servicios sociales, lo que es la seguridad que te da la vida que tú también, la dignidad que proporcionan, o sea, que sin ese derecho de ciudadanía que proporcionan los servicios sociales pues habrá personas que tienen que suplicar, y la cohesión social, me parecen las claves fundamentales de la comunicación, así.

Salvando que antes estaría una educación en valores, que me parece importante, y desde luego educar en la solidaridad, porque si la gente no tiene un corazón solidario nunca entenderá bien los servicios sociales, si no tiene los valores éticos estos interiorizados siempre pensará que las Administraciones que tienen un presupuesto importante en servicios sociales, lo que tienen es un consumo improductivo, esos servicios son consumo improductivo, cuando es uno de los consumos más productivos, es una gran inversión. Yo creo que los servicios sociales son una gran inversión en convivencia social y una gran inversión también en seguridad. Dentro de esto que comentaba de seguridad, está la

seguridad de que te van a apoyar, de que te van a proteger, de que las Administraciones públicas o la Administración local en este caso es una garantía, tienes la garantía de esto.

¿Consideras que es fácil comunicar servicios sociales? ¿A tu juicio de qué problemas adolece la comunicación de los servicios sociales?

No, para mí no ha sido fácil. Yo no sé si es problema de una generación, esto te lo contará bien Gustavo. Yo he tenido a Gustavo y ha sido mi maestro en esto de la comunicación. Y yo creo que tenemos complejos a la hora de comunicar lo que hacemos, tenemos una especie como de pudor y entonces esto lo salvamos comunicándolo con un nivel de lenguaje muy técnico, desde mi punto de vista y muy eufemístico, entonces al final la gente no nos entiende.

Yo lo he sufrido porque he tenido que comunicarlo en los plenos municipales, en mis comisiones de gobierno, he tenido que comunicárselo a la ciudadanía, y hasta que no me he encontrado con Gustavo pues realmente no sabía hacerlo, no podía hacerlo y entonces... y el alcalde me decía: “es que no te entiendo”. Al principio cuando le contaba esto del Plan de Infancia o cualquier cosa dice: “pero es que no te entiendo, pero tú cuenta lo que hacéis”.

Entonces lo que hacemos nosotras mismas, las profesionales lo que estamos haciendo nos ha costado valorarlo, y entonces cómo lo dimensionábamos con unas palabras muy bonitas, porque realmente lo que haces es... entendíamos que está como contaminado por el nivel en el que estás trabajando, no sé, era complicado, no te sé explicar pero sí que me parece, entonces me parecía difícil, ahora creo que no lo es tanto, cuando efectivamente te bajas y dices: “bien”.

También ahora es más sencillo porque hemos avanzado, entonces dentro de ese avance no es complicado decir que los servicios sociales prestan servicios de atenciones a las personas mayores, a domicilio, a lo otro, tal. Pero ha habido otras etapas en que todos estos servicios y estas atenciones eran muy mínimas, tenían un componente asistencial, estaban limitadas a unos niveles de renta muy bajos y entonces eso no te gustaba.

En parte tú querías hacer algo que realmente no era lo que estabas haciendo, entonces pues lo que estabas haciendo no te gustaba lo suficiente como para contarlo así. Pero en definitiva es esto, pues que teníamos complejos, yo creo, pudor y lo hacíamos entonces magnificando con eufemismos nuestra tarea y con un lenguaje muy técnico que no nos entendía nadie. Nos separaba,

¿Eso crees que hoy ya no es así?

Pues si quieres que te diga no lo tengo claro pero los servicios ahora ya por sí mismos se explican. Porque pasa una cosa, y esto lo cuenta también en su libro, te lo cuenta muy bien Gustavo, es que lo difícil era comunicar los servicios sociales también cuando no se veían. Entonces el sistema público de educación o de sanidad, tú ves el servicio público de sanidad, ves los centros de salud, ves los centros de especialidades, ves los hospitales y dices: “esto es un sistema”, tienen una ley, tienen tal y ves los profesio-

nales, entonces es muy fácil comunicarlo así, pero había que comunicar los servicios sociales cuando realmente no existía, o sea, que los servicios sociales empiezan a existir ahora, o sea, que en el año 83 cuando Joaquín Leguina gobernaba la Comunidad de Madrid o se ganó la Comunidad de Madrid se empezó, en el 83 claro a mi edad fue antes de ayer. Entonces en el 83 hubo que cambiar los orfanatos por centros de atención a menores, hubo que cambiar los asilos estos inmundos por residencias de tercera edad. Entonces eso se ha ido haciendo, o sea, que el sistema de servicios sociales empieza a visibilizarse ahora.

En el 90 fue cuando se firmó el plan concertado y se empezó a establecer la red de centros de servicios sociales en los ayuntamientos, ese plan que ha sido fundamental para iniciar el sistema con la base municipal. No sé si me explico. Entonces ahora ya sí la gente entiende lo que son los servicios sociales de una manera más fácil porque los está viendo, los servicios sociales son la teleasistencia que se ve, los servicios sociales son la ayuda a domicilio también.

Lo más complicado de explicar es aquella parte de los servicios sociales que no la ves, por ejemplo, cómo se produce la integración social, los servicios sociales digamos sí tienen un objetivo y es la inclusión social, la convivencia positiva. Todos estos términos que fundamentalmente tienen que ver con prestaciones técnicas, que son quizá las que tienen más dificultades, los apoyos a la familia pues también ahora se ven, se ve que hay abogados, que hay servicios de mediación familiar, hay puntos de encuentro que dependen de servicios sociales pero todo esto es nuevo.

Quizá en mí, en la conversación que estamos teniendo sobre mí, cuando te contesto pesa una historia de hace veinte años, que entonces era muy difícil comunicar. Creo que ahora tiene que ser mucho más sencillo, si tuviera que hacerlo ahora creo que le costaría menos. Eso hay que tenerlo en cuenta, porque seguramente que a lo mejor te estoy dando una opinión sesgada.

Bueno, muy experimentada, quizá sesgada pero también muy especializada. ¿Piensas que es positivo que exista una amplia difusión, promoción de los servicios sociales municipales?

Me parece imprescindible, no sólo me parece muy positivo, me parece imprescindible que una ciudad se tome todo el interés en que sus vecinos y vecinas, una ciudad o un pueblo se conozcan la oferta de servicios sociales, me parece imprescindible que esta oferta se traslade directamente al corazón de la gente, que la hagan suya. Porque lo que es muy importante para los servicios sociales, yo me empeñaba en ello, y es que no sólo la gente los tiene que conocer sino los tiene que querer y los tiene que defender para que los servicios sociales crezcan, porque los servicios sociales son muy jóvenes y tienen que seguir mejorando su calidad y diversificando sus servicios.

Y para esto, los que estamos en política lo sabemos, es muy importante que la ciudadanía se implique y demande, y crea en ellos. Entonces por esto yo pienso que los servicios sociales, toda la Administración local es muy importante que lo difundan en sus

términos, difundan sus bondades, que la gente los conozca y entonces cuando los conocen pienso que sí es imprescindible que los quieran, los van a querer y los van a defender.

Por lo que te decía antes, que ya no te voy a repetir. Un pilar del Estado del Bienestar es fundamental, es imposible entender el Estado de Bienestar sin los servicios sociales desde mi punto de vista. Yo soy una persona apasionada.

¿Qué piensas que es lo más significativo de la comunicación de los servicios sociales? ¿Crees que esta comunicación tiene algún tipo de características especiales que la diferencian de otro tipo de comunicación de otro tipo de servicios públicos como pueden ser otros servicios públicos? ¿Hay algunos elementos diferenciadores en esa comunicación?

Yo creo que seguramente sí, tiene aspectos específicos los servicios sociales. Incluso tiene aspectos específicos y diferenciadores seguramente de otros servicios del Estado del bienestar como son los de salud o los de educación. Sí, yo creo que sí, y a lo mejor te parece exagerado pero yo creo que es fundamental, por lo que te he dicho antes, que los servicios sociales, yo creo que todos los servicios, pero estos particularmente, cuenten con la confianza de la gente.

Seguramente si hay dificultades en la comunicación a veces tienen que ver con reparos *a priori* de la propia ciudadanía, reparos a conocerlos, seguramente que por la historia que comentábamos, que afortunadamente yo creo que ya se está derritiendo, y también porque, por ejemplo, dentro del resto de los sistemas del Estado del Bienestar, los servicios sociales son los últimos que han llegado, yo insisto en que son muy jóvenes y, por lo tanto, son muy vulnerables, son los servicios seguramente más débiles, y por esto también tienen que tener connotaciones específicas en relación a su contenido y a cómo son y también porque el resto de los sistemas llevan años ya y prácticamente se comunican solos y los servicios sociales no.

¿Crees que se utiliza el marketing de servicios públicos a la hora de comunicar y de construir servicios sociales?

Vamos a ver, las Administraciones públicas, la Administración local que es en concreto de la que hablamos continuamente, casi en ningún caso, quiero decir que no quiero dar una imagen de que con los servicios sociales la Administración local se porta peor, sino que yo creo que en pocos casos, ahora hay en algunos ayuntamientos que sí tienen algún gabinete de imagen y comunicación, pero ayuntamientos grandes.

En la mayoría, de los casi 8.000 ayuntamientos que hay en España yo creo que seguramente no se hace este tipo de comunicación técnica con todos los requisitos de un marketing bien hecho, pero sin embargo yo creo que sí que cada vez más se tienen en cuenta, se tienen en cuenta la tecnología última y tal, porque sí, porque en alguna medida ha mejorado y se ha tecnificado la comunicación, aunque seguramente que no de una forma perfecta como la hace IBM o Telefónica, a ese nivel yo creo que no, pero sí que más o menos se mide la eficacia de alguna manera, sí.

Esto que no habías entendido bien era que una serie de herramientas, de instrumentos que se utilizan, que los investigadores sociales consideran que es de la atención social, pero también los expertos en marketing dicen que también son herramientas de marketing, o sea, que cada uno lo lleva a su terreno.

Por ejemplo, lo que se ha avanzado mucho en los servicios sociales es en evaluación de ellos mismos, y eso es muy importante. Lo que pasa es que esa evaluación de la gestión, la monitorización de la gestión, que si se hace, por ejemplo, en Fuenlabrada se hace muy bien y hay otros ayuntamientos que yo conozco menos y que seguro que lo hacen igual o mejor, y que eso redundaría en mejorar la calidad de los servicios, eso ocurre pero digamos que no se comunica mucho, pero sí que se ha mejorado.

El seguimiento de la gestión sí, el estudio del mercado en cierta medida en determinadas cuestiones también, yo he visto que se han hecho estudios de mercado.

Me has dicho antes que, por ejemplo, que con Gustavo que habéis hecho, cuando hicisteis este cómic habéis hecho también una especie de estudio cualitativo, algo de eso de la población a la que va dirigida, o sea.

Sí, hemos hecho muchas cosas de estas, de control de calidad de los servicios públicos también, se lleva muy bien, algunas cosas sí, si quieres...

¿Diseño de publicidad de servicios públicos? ¿Diseñar cómo lo ibais a publicitar?

Sí, también, y a qué sector y todo, sí.

¿Motivación del personal del área?

También. Sí, mucho y con la policía hemos hecho muchas, la policía es muy importante en servicios sociales porque, por ejemplo, este horror que es la violencia de género y que los servicios sociales ahí tienen un papel fundamental, pues se ha trabajado mucho con la policía para ponerlos de nuestro lado, realmente al policía colabora genial ahora ya con ese aspecto, muy bien. Sí, la mayoría de estas cuestiones se hacen, la motivación de personal también, control de calidad de los servicios, mejora de los procesos de planificación también, todo esto se hace.

¿Consideras útil la utilización del marketing de servicios públicos como herramienta para la mejora de prestación de los servicios sociales?

Sí, e imprescindible. Imprescindible porque no hay otra forma de avanzar, nada más que además de avanzar con calidad y eficacia.

¿Cuál crees que debería ser el público de la comunicación de los servicios sociales? ¿Crees que la comunicación de los servicios sociales hace la distinción entre los mensajes dirigidos al ciudadano en general y los dirigidos al público objetivo de cada servicio?

Yo creo que hay que comunicarlo a toda la ciudadanía en cualquier caso, aunque haya mensajes específicos dentro de la comunicación para los sectores, pero los servicios

sociales digamos que son una cuestión que afecta a todos los ciudadanos. Entonces yo creo que sí y a que a veces la comunicación hay que reforzarla a los colectivos específicos que son beneficiarios de estas prestaciones que se quieren comunicar, los servicios que se quieren comunicar. Entonces yo creo que hay comunicarla a toda la ciudadanía, a veces el lenguaje tiene que ver con el colectivo al que tú te diriges pero en este momento es muy importante que todos los ciudadanos conozcan lo que hacen los servicios sociales, porque sino siempre estamos ahí.

¿Y por qué digo esto así con tanta rotundidad? Pues también por mi historia, yo insisto porque los servicios sociales cuando yo los conocía, son servicios sociales asistenciales, siempre estaban parcelados, por una parte estaban los marginados, por otra parte estaban las personas mayores, por otra parte estaban las personas discapacitadas, los drogadictos, los otros.

Entonces yo creo que esto ha sido muy negativo para los servicios sociales, yo entiendo a los servicios sociales como sistema como la Sanidad o como la Educación, como un sistema.

Casi todos los expertos a esta pregunta me estáis contestando prácticamente lo mismo, coincidís ¿Piensas que en general los ciudadanos españoles tienen una buena imagen de sus servicios sociales? ¿Crees que la comunicación de estos servicios es un elemento influyente en esta cuestión?

Ya. Vamos a ver, yo creo que la ciudadanía en general tiene buena imagen de los servicios sociales, aunque hay, esto es una opinión personal, una parte de la ciudadanía que creo que es como indiferente a los servicios sociales. Yo creo que en general los servicios sociales no tienen mala imagen, aunque sí que hay una parte de la sociedad que es como apática, que no se implica, por eso te decía antes lo importante que es que la gente los haga suyos y los quiera como quiere a la educación o quiere a la sanidad, yo creo que a los servicios sociales no se les quiere igual, la ciudadanía piensa o una parte que no los necesita igual que a la Sanidad o a la Educación, en este sentido. Y me decías, ¿cuál era la otra parte?

Si creías que la comunicación de esos servicios era un elemento influyente en esta cuestión de la percepción de los ciudadanos.

Pues sin duda alguna, claro, o sea, sí no... sí hay una parte de la ciudadanía que yo creo que es un poco apática a los servicios sociales, que no tiene una... que no tiene opinión es porque no hemos llegado a ella, porque yo entiendo que los servicios sociales son muy positivos para la gente, y la ayudan a comunicarse y a convivir, la dan seguridad, todas estas bondades de los servicios sociales no hemos sido capaces de comunicárselo, sino se le moverían las tripas.

¿De qué manera piensas que la comunicación de los servicios sociales municipales afecta a la imagen general de las Administraciones desde el punto de vista del ciudadano?

Pues yo creo que, lo decía en alguna otra pregunta, pero creo que hay una forma muy positiva. Yo creo que los servicios sociales además de todo lo que he dicho pues proporcionan una imagen muy amable de la Administración, yo creo que es muy importante de que el ciudadano quiera a sus instituciones, se sienta orgulloso de su pueblo y de su ciudad, y en la medida que los servicios sociales se implantan y la ciudadanía cree en ello, ve su utilidad pues esta ciudad será una ciudad más solidaria, será una ciudad más cohesionada y será una ciudad más segura, será una ciudad mejor.

Yo te decía que los servicios sociales se entienden mejor desde una ciudadanía en la que los valores éticos han penetrado y están interiorizados, y entonces yo entiendo que comunicar servicios sociales es comunicar solidaridad y ciudadanía, y democracia, igualdad porque los servicios sociales favorecen o corrigen las desigualdades. Entonces yo creo que una ciudad con servicios sociales consolidados sin duda, un pueblo es una ciudad mejor que la que sus ciudadanos estarán muchísimo más orgullosos.

B.10. José Luis Fernández Iglesias

Conseguimos contactar con José Luis Fernández Iglesias a propuesta de M.^a Jesús Sanz Andrés. El informante es un veterano periodista especializado en el ámbito de la discapacidad y medios de comunicación. En el momento de la entrevista, José Luis era presidente de ADIMECO, Asociación Nacional de Discapacidad y Medios de Comunicación. Es autor de la Guía de estilo sobre discapacidad para profesionales de los medios de comunicación (2006). La entrevista tuvo lugar el 28 de marzo de 2009 en la sede de ADIMECO en el barrio madrileño de Moratalaz. José Luis Fernández Iglesias falleció en abril de 2010.

¿Piensas que los servicios sociales son unos servicios invisibles? ¿Cuál crees que es la percepción que tiene la sociedad sobre la asistencia de los servicios sociales?

Vamos a ver, lo primero, somos un país que va muy retrasado en servicios sociales, estamos a la cola de Europa en servicios sociales. La percepción de la gente yo creo que es baja, porque tampoco ha habido muchos servicios sociales hasta ahora. La Administración más cercana es la municipal pero... yo tengo un análisis un poco más global de este tipo de cosas. Vamos a ver, yo creo que en España, en su momento, se definió el Estado y la financiación mediante el cual un 50 % del dinero lo gestionaba el Estado, un 25 % las comunidades autónomas y otro 25 % los ayuntamientos. El Estado cumplió con su parte, cedió el 50 % a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos, pero las comunidades autónomas no han cedido la parte correspondiente a los ayuntamientos. Y ahora lo vemos, porque ha habido tantos casos de corrupción, tanta historia porque se han estado financiando con terrenos, se han estado financiando con especulación, porque no había dinero. El dinero de las comunidades autónomas, de ese 25 % que tenían que tener los

ayuntamientos no los han tenido. Y han estado ocupándose muchas veces de servicios sociales que correspondían a las comunidades autónomas.

Pero, en cualquier caso, para ir en concreto a la pregunta, creo que la percepción de la gente es que no tenemos unos buenos servicios sociales. Tampoco la gente tiene una idea clara de exigencia de a qué tiene derecho. Si lo tuviera, aquí hubiéramos salido a la calle ya. Porque si nos comparamos con otros países europeos este país está a la cola. Entonces, no hay... hace poco que, hace muy poco tiempo que se ha empezado a dar ayuda a domicilio, hace muy poco tiempo que... Y aún así unas carencias importantísimas. Entonces no hay, ahora se están haciendo con la Ley de Dependencia a toda velocidad en centros de día, residencias y tal, pero, bueno, pues con una cantidad de ayudas públicas impresionantes, y, bueno, pues con unos precios prohibitivos en muchas ocasiones. O sea, Yo creo que en este país no tenemos conciencia de verdad, pero porque no lo hemos tenido nunca, de lo que son unos Servicios Sociales en un Estado de bienestar.

¿Qué fin o fines piensas que debería perseguir la comunicación de los servicios sociales? ¿Cuál crees que deberían ser sus objetivos principales? Los servicios sociales, cuando los Ayuntamientos van a comunicar los servicios que van a prestar a los ciudadanos, ¿cuáles piensas que deberían ser los objetivos de esa comunicación, si se debería quedar simplemente en informar o piensas que hay más objetivos...?

Yo creo que la gente tiene que saber a lo qué tiene derecho. Vamos a ver, yo soy una persona que creo que... yo creo mucho en las campañas oficiales, es decir, yo creo que las campañas modifican los comportamientos de la gente. Y si la gente no sabe a lo que tiene derecho es porque las Administraciones públicas que les corresponden no hacen las campañas que les corresponden porque no quieren gastarse el dinero que tienen dedicado a eso. O sea, yo conozco del Ayuntamiento de Madrid, por ejemplo, que durante muchos años ha habido partidas enteras para servicios sociales que se han devuelto porque nadie sabía que existían. Entonces ¿para qué sirve que tú saques una partida para servicios sociales si no informas a la gente qué tiene derecho a ello? Si la gente no sabe que tiene derecho pues sencillamente no lo pide. Y La comunicación debe de ser muy clara, debe de ir dirigida a los beneficiarios y debe de haber un presupuesto justo. Lo que ocurre es que claro, vamos a ver, es comodísimo sacar una partida de un millón de euros para yo que sé, para ayudas para, yo que sé, para acompañantes para personas con discapacidad, por ejemplo, o para voluntariado para asociaciones o para hacer labor social las entidades del tercer sector. Si tú no gastas ese dinero el año que viene ya tienes justificación para no dedicar dinero en esa partida. Si no lo han gastado, si no lo han pedido...

Y eso se ha estado haciendo durante muchos años y me consta que se sigue haciendo, con lo cual, si tú sacas algo lo primero que tienes que hacer cualquier Administración pública es una campaña de comunicación para decir a la gente que tiene a su disposición un dinero en servicios sociales para lo que sea. Si no se hace es porque, al final, lo que están haciendo es una chapuza que no va a ningún lado y lo único que están haciendo es

imagen. Y cuando alguien les diga: es que ustedes no destinan dinero a servicios sociales ¿cómo que no? Ahí tenemos ¡18 millones! ¡Un 20 % del presupuesto! ¡Pero no lo utilizan! Lo retiramos.

Creo que hay mucho truco ahí. No digo que todo el mundo funcione igual. Yo reconozco que tengo una mala imagen por el Ayuntamiento de Madrid. Reconozco que estoy muy influenciado porque el Ayuntamiento de Madrid sí funciona así y ha funcionado durante muchos años así. De hecho, ahora mismo, pues, desde las entidades del tercer sector, pasando por montones de servicios pues no hay... hay algunos que están dando porque no tienen más remedio, porque son los de la dependencia, porque se juegan mucho y porque los Medios de Comunicación están encima, pero si no, el Ayuntamiento de Madrid hace muchos, muchísimos años que no dedica, dedica muy poco a servicios sociales. Pero vamos, es válido para cualquiera, eh, si no hay una campaña de comunicación diciéndole a la gente lo que tiene, no lo va a usar.

¿Estás de acuerdo con la afirmación “comunicar servicios sociales es comunicar derechos ciudadanos”? ¿Piensas que sería una afirmación válida?

Vamos a ver, vamos a ver, hay una teoría con la que estoy de acuerdo pero es peligrosa si se lleva al extremo, una teoría que viene de Europa. Cuando empezó a entrar en crisis el Estado de bienestar, había una teoría que hablaba de los enemigos del Estado de bienestar: los neoliberales, los ultraliberales que buscaban reducir los impuestos... hacían una argumentación en la que tenían una parte de razón y es que de los servicios sociales se benefician de ellos la gente que tiene capacidad de estar mejor informada. Por eso son tan importantes las campañas de comunicación. Porque al final la gente que está más informada no siempre es la gente que más lo necesita.

Entonces, ese fue un ataque que en su momento, un argumento que a lo largo de los lustros de estos últimos 30 años que es cuando prácticamente empezó a estar en crisis, o empezó un pequeño declive del Estado de bienestar, o del concepto del Estado de bienestar, que yo particularmente creo que es lo mejor que se ha hecho en el sistema capitalista. Yo creo que el sistema socialdemócrata con modificaciones, eh, con modificaciones, yo por ejemplo, no soy partidario de que una persona con discapacidad en Suecia o en Dinamarca tengan la vida solucionada desde que nacen hasta que se mueren. Yo creo que eso no es inclusión social. La inclusión social es que trabajes, es que salgas a la calle, es que vayas al cine, es que te saques las habichuelas, es que tengas tu autoestima. Que te tienen que ayudar, vale, pero que no te lo den todo y los sistemas nórdicos yo creo que te lo dan todo. Eso no es bueno.

Es decir, yo no defiendo a ultranza una serie de cosas que luego el tiempo se ha demostrado que no son buenas. Estoy hablando en este caso concretamente de personas con discapacidad. En Dinamarca pues en cuanto cumplen 18 años tienen derecho a un apartamento que te lo pone el ayuntamiento, les ponen un asistente personal que lo paga el Ayuntamiento, les dan dinero para vivir y ya prácticamente no tiene que hacer nada en la vida, nada más que recibir dinero del Estado o de las Administraciones públicas. Yo no

estoy de acuerdo con esto. Yo creo que la inclusión social pasa por que, en la medida de tus posibilidades y con tu discapacidad salgas a la vida, y vayas al restaurante y ganes el dinero para poderte pagar la comida y te relaciones con la gente y la gente se familiariza con la discapacidad, o con la inmigración, o con la homosexualidad, o con lo que quiera que sea relacionándose con ella y viendo que no es peligrosa, y que no es nada raro. Uno de los problemas de la sociedad nuestra es la simplificación, la aversión a la diversidad, que es lo que somos, diversidad.

Entonces, retomado el hilo, yo no soy partidario del Estado de bienestar en algunos ámbitos y estoy de acuerdo en que muchos de los beneficiarios, en muchas ocasiones de las ayudas sociales no son la gente que más lo necesita, es la gente que tiene la capacidad de estar más informada. Dicho esto, esto se soluciona con campañas de comunicación que impliquen a la gente y que vayan a la gente que hay, si hay trabajadores sociales en los Ayuntamientos y si tu sacas una ayuda para la gente más necesitada pues, coño, vete a los lugares donde está la gente más necesitada y haz la campaña allí. Y pon en todos los portales un cartel donde diga que la Junta Municipal de tu distrito tiene un dinero para la gente que tenga unos ingresos menores de tal o que tiene unas ayudas para quienes tiene hijos menores o lo que sea, pero si tu lo dejas ahí pues evidentemente. Si yo estoy empobrecido pero leo el periódico todos los días o tengo un amigo en el Ayuntamiento que me avisa, pues claro, tengo mucha más facilidad de aprovecharme de todo lo que hay. Pero si tu eres pobre de solemnidad y estás viviendo en un barrio marginal y no lees nunca el periódico y ves la televisión nada más que la telebasura y tal, pues tú no te vas a enterar nunca si no te lo dicen pero... yo creo que eso es manifiestamente mejorable, yo creo que en cualquier caso el Estado de bienestar ha sido el mejor sistema que ha habido, el concepto socialdemócrata de sistema capitalista, de reparto dentro de un orden, pero que no exista... de hacer un reparto justo y equitativo en la sociedad

*¿Cuál piensas que debería ser el público de la comunicación los servicios sociales?
¿Crees que la comunicación de los servicios sociales hace o debe hacer la distinción entre los mensajes dirigidos al ciudadano en general y los dirigidos al público específico de cada servicio?*

Yo creo que hay que hacerlo al público específico de cada servicio, que se enteren, claro... Luego es inevitable que políticamente te quieras apuntar el tanto y que lo hagas, me parece muy bien, que lo hagas y que se entere todo el mundo que lo estás haciendo pero los primeros que deben de saber que existe ese servicio son los que puedan necesitarlo y los que puedan echar mano de él. Lo que pasa que no descarto los dos, yo creo que esta bien que todo el mundo sepa cuando se hacen cosas que se hagan y políticamente es inevitable que se apunten el tanto.

El problema es cuando se hace al revés, cuando no se hacen campañas específicas para los colectivos específicos y se hacen generales entonces es ahí donde vienen los abusos y donde vienen los vacíos, cuando no se usa el presupuesto o lo utilizan nada más los enterados y los listos.

¿Consideras que es fácil comunicar los servicios sociales?

No, no porque los servicios sociales... Vamos a ver, la información social es la Cenicienta de los medios de comunicación, es decir, hay una versión, yo tengo la teoría de que la información social es política pura y dura y siempre lleva una crítica implícita al poder, siempre. Y vivimos malos tiempos para la lírica y los medios de comunicación pues... cada vez son menos medios de comunicación y cada vez son más empresas y más intereses, entonces... Yo que me dedico a la información social sé la dificultad enorme que hay para que salgan en los medios. La información social, desgraciadamente, está en el último escalón de la información. Hay muchos frenos y yo creo que muchos de ellos son porque no quieren complicarse la existencia. Es decir, no, no... Ellos critican ciertas personas concretas, ciertas historias concretas, pero no critican al poder, no tienen huevos los Medios de comunicación hoy como para criticar el poder y entonces hacer Información social implica criticar al poder siempre. Prácticamente siempre.

Si tú informas socialmente estás informando de alguna carencia y algo que tenía que cubrir la Administración correspondiente y no lo cubre. Y para eso hay que tener agallas. Ahora mismo, los Medios de comunicación, no los periodistas, los Medios de comunicación, específico claramente, pues no tiene agallas para meterse con quien no está en su punto de mira, están en el juego político, pero no en ese. La información cada vez tiene menos importancia. La información como valor estratégico y como poder político sí la tiene, pero el resto no, como Información social, pues no.

Si es verdad que tampoco se puede generalizar porque depende del ámbito geográfico, yo estoy hablando a nivel nacional. si vamos reduciendo el ámbito geográfico, cada vez, cuanto más abajo más importancia tiene la Información social. Hay mucha más Información social en un medio de comunicación local o autonómico que en uno estatal. O sea que no todo es igual, afortunadamente.

¿Cuando los ayuntamientos hacen campañas de comunicación, estrategias de comunicación para comunicar los servicios sociales, tú tienes la percepción de que los ayuntamientos españoles cuando hacen esta comunicación son eficaces?

Vamos a ver, yo antes, yo te he dicho que soy partidario de las campañas institucionales creo que son eficaces en una buena medida, unas veces... lo que pasa que yo creo que son más eficaces cuando son en plan pedagógico. Yo creo que nos hemos civilizado mucho en muchas cosas gracias a campañas institucionales. La capacidad de influencia, pues, hombre, yo creo que tampoco es para tirar cohetes, no, hay una influencia relativa, pero si tienen la posibilidad de llegar mejor a los vecinos, no, y a los ciudadanos, es la Administración más cercana y es adonde además acude el ciudadano a pedir cosas, entonces, bueno, yo creo que, a lo mejor, no tienen toda la influencia que deberían tener pero yo creo que son necesarios y la que tienen es una buena influencia o sea que, no sé, no he valorado suficientemente la capacidad de incidencia de una campaña de este tipo. Pero, pero la cercanía, es que claro, también depende, volvemos a lo mismo. No es lo

mismo hablar de Medios de comunicación de ámbito nacional que de Medios de comunicación de ámbito local. No es lo mismo un ayuntamiento grande, que un ayuntamiento mediano que un ayuntamiento pequeño.

Entonces, yo creo que es inversamente proporcional, a menor ámbito geográfico, a menor número de población, a poblaciones más pequeñas pues todo es mucho más fácil y todo llega más fácil, llega a la gente. En una ciudad todo se diluye, todo se diluye, es mucho más complicado. Por eso soy partidario de que en las grandes ciudades las campañas de comunicación vayan específicamente al colectivo afectado que sí lo tienen localizado. Es decir, si mañana, si mañana quieren hacer una campaña para ayudar a las mujeres que tengan hijos pequeños pues ya saben lo que tienen que hacer, dirigirse a las empresas y dirigirse a las grandes superficies y poner anuncios ahí que es donde van las mujeres y los hombres a comprar y donde las empresas, donde habrá mujeres que tienen niños pequeños y sabrán que tienen derecho a ayudas.

Y si van a ayudar a la gente que tiene infraviviendas, los ayuntamientos saben perfectamente donde están los barrios con infraviviendas. Y no tienen nada más que mandar a gente con carteles y con cuñas publicitarias para meter en tal y en la Junta municipal y que la policía municipal ayude en no se qué, en fin, hay muchas formas de que llegue a la gente. Yo soy un partidario de eso. Luego las generales las quieren hacer, pues vale. Pero yo sí soy, a la gente afectada, claro...

¿Que piensas que es lo más significativo de la comunicación de los servicios sociales municipales? ¿Crees que la comunicación de estos servicios pueden tener algún tipo de características especiales que la diferencien de la de otros servicios públicos como pueden ser los servicios sanitarios, los servicios educativos?

Vamos a ver, yo creo que los servicios sociales van a cubrir unas carencias básicas de las que carece la población. Es decir, la sanidad, todo el mundo sabemos donde están los ambulatorios y además lo visitamos una vez al año por lo menos. Los colegios, todos sabemos donde están los colegios, los institutos, las universidades. Pero mientras que los niños van al colegio todos los días, mientras que tú vas al ambulatorio una vez cada dos meses por lo menos, porque tienes que ir a por la medicina de tu padre, porque te duele aquí, o porque te has dado de baja por no se qué, pues, sin embargo, a los servicios sociales la gente no va, tienen esa diferencia, claro, porque no es, no es cotidiano.

La gente va a los servicios sociales cuando sabe que hay un servicio que le pueden ofrecer, la gente puede ir a ver qué hay, pero raramente, yo creo que están infrautilizados los servicios sociales municipales. Entonces, claro, claro que se necesita, más que lo demás. Lo demás, el que más y el que menos sabe a qué tiene derecho. Si es que el problema es que aquí la gente no es consciente de que tiene derecho a una serie de servicios sociales, ese es el problema. Aquí todos somos conscientes que tenemos derecho a la educación, aquí todos somos conscientes que tenemos derecho al trabajo, según la Constitución, aquí todos somos conscientes que tenemos derecho a una vivienda digna, según la Constitución. Pero aquí nadie sabe que tiene o mucha gente no sabe que tiene derecho a tener unos

servicios sociales decentes, de Primer Mundo. Vamos chuleando por ahí de que somos la octava potencia del mundo y no tenemos unos servicios sociales adecuados. Entonces sí hay que hacer, claro, no es igual que los demás.

El otro día coincidía con una de las informantes, sobre todo me decía ella una cosa que para mí es como clave en la tesis, que uno de los objetivos fundamentales, que tiene que tener esta comunicación, y es que las personas que se hayan en una problemática social en un momento determinado sepan llegar a un servicio social en el momento determinado, que esos servicios como muchas veces no se sabe donde están, que muchas veces hasta que la gente llega a dar con ellos pues pasa por un calvario, pasa por un recorrido porque no es como lo que tú dices de saber donde está el ambulatorio, el colegio...

Claro, claro, pero además es que hay discriminación en el tiempo, es decir, aquí te sacan ayudas y te sacan ayudas y las puedes solicitar desde el 1 de abril hasta el 30 de mayo. Y como tú te enteres el 1 de junio ya no tienes derecho a ellas. Es que, es que... están hechas así a posta, están hechas así a posta. Yo hay cosas que me entero porque tengo amigos, que me llaman, dentro de la Administración. Pero yo, por ejemplo, tengo una asociación y necesito cosas. Pues, joder... Te sacan la convocatoria y entonces... te la sacan, y tienes del 1 al 15 de febrero Y como te piden mil papeles, como no te avise alguien, y te acuerdes el día 13 o el día 14 de febrero pues ya estás jodido, porque seguro que te va a faltar algún papel y ya vas a ir fuera de... o sea, es que es... hay una perversión importante en la Administración con este tipo de cosas, una perversión muy importante. Y aunque hemos mejorado una serie de cosas, pero no, es que... la Ley de Dependencia yo creo que ha ayudado pero es que...

Hay por ahí estudios... de la compañía de seguros Caser, ha hecho varios estudios muy interesantes con respecto a la Ley de Dependencia. En los medios de comunicación, pues, como lo han mal-utilizado porque la Información social, cuando sale en los Medios de comunicación es porque ha habido un conflicto, entonces la Información social y el amarillismo están muy cerca, la discapacidad aparece cuando una persona con discapacidad ha sido víctima de algo o verdugo de algo, es enfermo mental, es verdugo; si no es un enfermo mental, es víctima de algo: le han “violao”, le han “robao”, le han “abandonao”, le han “engañao”, le han quitado el piso, yo qué sé, vive en un cuarto sin ascensor y no puede ni andar, se tiene que bajar... Entonces hay morbo, hay amarillismo y tal.

Y entonces pues el estudio este de los Seguros Caser, pues después de lo que había que hacer en los medios de comunicación, las campañas más o menos eficientes que habían hecho el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del momento, pues la gente no tenía ni pajolera idea de lo que era... Pensaban que tenían derecho a una serie de cosas que eran mentira. Y se habían enterado justo al revés de todo. La gente iba por dinero. Pero la ley no dice que te dan dinero. Dice que te dan servicios y en caso de que no haya servicios te dan dinero. La gente: “¡Yo tengo derecho! ¡Me duele una mano!”. Que te duela una mano no quiere decir que seas una persona dependiente. Entonces, bueno... pues...

Y hay un par de estudios, se hicieron un par de estudios muy interesantes, donde se mostraba que la mayoría de los españoles no se habían enterado de lo que era la Ley de Dependencia, y ya llevábamos un mes o seis meses, todos los días en la prensa, ya había conflicto entre unas comunidades autónomas y el Gobierno, y no se habían enterado. No se habían enterado, no se habían enterado... Así que sí, eso es un problema..

Marketing de servicios públicos ¿crees que el marketing es una herramienta adecuada para la prestación de los servicios sociales municipales?

Claro, eh... vamos a ver, yo creo mucho en la publicidad dentro del *marketing*. Yo sé, como profesional de esto, que tiene mucho más efecto a largo plazo una buena campaña de publicidad que aparezcamos todos los días en medios de comunicación. O sea tú ahora mismo me dices ¿qué prefieres, que salgan todos los días en todos los diarios de ámbito nacional 20 noticias sobre discapacidad o una buena campaña de publicidad? Yo te digo la campaña de publicidad sin ninguna duda. Primero porque los periódicos van a hablar de discapacidad, pero van a hablar mal seguramente, van a utilizar términos erróneos y negativos, van a utilizar amarillismo, van a utilizar titulares apelativos, van a manejar de una manera perversa la discapacidad para atraer la atención de una forma incluso malsana. Mientras que una buena campaña de publicidad primero porque los niveles de comunicación son diferentes, porque son capaces de cambiar la escala de valores y las ideas prefijadas, son capaces de cambiarlas sobre la discapacidad y son campañas que machacan sobre el mismo tema durante un tiempo determinado. Entonces, desde esa perspectiva yo creo que el *marketing* claro que es muy efectivo, por supuesto que sí, pero desde el punto de vista de la publicidad, desde el punto de vista de la campaña institucional que en definitiva viene a ser lo mismo.

Es decir yo creo que las campañas... no hombre, pero cuando hablo de una campaña, hablo de una campaña, no hablo de una chorrada de dos días, no. Yo hablo de una campaña en que se gasten el dinero y en todos los medios de comunicación y en todas las marquesinas durante un mes pum-pum-pum, van machacando una idea. Eso es muy efectivo, eso es muy efectivo, eso se ha demostrado muy efectivo siempre, mucho más que los medios de comunicación, la publicidad es un arma poderosísima, para educar, para cambiar malos hábitos y para muchas cosas. Hay pruebas, hay cosas que no, que necesitamos que nos toquen el bolsillo como en el tema de los coches, de cómo conducir, pero por ejemplo, Madrid es ejemplar en el ahorro de agua, y se hizo con una campaña de comunicación. Y aquí en Madrid se ha ahorrado una buena cantidad de agua en pocos años, consumimos mucha menos agua los madrileños siendo más porque hemos tomado conciencia de que es un bien escaso y de que hay que cuidarlo. Y, por lo menos, no lo derrochamos en la misma manera que antes. Y digo eso pero puedo hablar de muchas otras cosas. Yo sí que creo en el *marketing*.

¿Piensas que los servicios sociales municipales españoles utilizan el marketing?

No, no, que va... En los temas sociales no, en otras cosas sí, pero en los temas sociales no, no, no. Lo utilizan para que sepas que tienes que pagar, que tienes que meter moneditas en el cacharrito cada vez que aparcas el coche en el centro y cosas así, sí claro. Pero no, en Servicios sociales, yo creo que no. Muy poco, en algún momento si se utiliza es para una buena imagen por algo.

La información social básicamente se utiliza para lavar imágenes, cuando hay mala conciencia, cuando alguien ha metido la gamba hasta dentro, de pronto te dice: "Pues ahora vamos a sacar y vamos a dar a los padres con hijos no sé cuanto dinero, vamos a poner , yo que sé, dinero para los inmigrantes, vamos a sacar una revista, vamos a hacer una fiesta en cada distrito para...", pero yo creo que se hace poco, que se hace muy poco, en general, puede haber alguna excepción, pero en general yo creo que se hace muy poco, muy poco, muy poco... Gastan muy poco dinero en eso, no les interesa; si es que no les interesa.

¿Por qué no les interesa?

Pues no les interesa porque la gente tira de ello. Vamos a ver, estamos viviendo en un mundo donde nadie gana unas elecciones diciendo que van a subir los impuestos. Entonces claro, queremos los mejores colegios, públicos; las mejores carreteras, gratuitas; las mejores universidades, gratis; la mejor sanidad, gratis. Pero no queremos pagar impuestos. Pero bueno, qué estupidez es ésta! Entonces llevamos muchos años, muchos años, que luego es mentira, claro, porque mantener todo esto, todo el mundo te dice que te baja los impuestos pero luego te los sube por otro lado, te bajan unas tasas y te suben los impuestos, hacen trucos ¿no?

Pero en España cada día se pagan menos impuestos y el primero que paga los platos rotos son los gastos sociales. Ahora mismo hay una excepción porque yo creo que estamos empezando a cambiar muy lentamente el chip. Pero, vamos a ver, para que haya unos buenos servicios públicos es necesario pagar impuestos ¿Cómo vamos con la misma cara a votar a quien más nos baja los impuestos, luego vamos a exigir que nos tengan ambulatorios y hospitales y carreteras y colegios e institutos y universidades y servicios de todo tipo...? ¿a ver, eso quien lo paga? ¿si no lo pagamos nosotros?... La gente se debe pensar que el dinero cae del cielo, que viene alguien de fuera y... que existen los Reyes Magos, no existen los Reyes Magos, las cosas las pagamos nosotros. Entonces yo ahí soy pesimista porque yo creo que el liberalismo, que muchas veces es un ultraliberalismo en el que nos movemos, es un liquidacionista de lo público, es un liquidacionista del Estado, de reducir a la mínima expresión... Salvo en crisis, es decir cuando viene la crisis todo el mundo quiere... tira a chupar de la teta de... "Oye que me des ayudas que mira lo mal que estoy". "Pero, macho, si hasta hace cuatro días estabas pidiendo que quieres que te rebaje los impuestos y que joder que eso del Estado, que el déficit público y tal."

Y aquí tenemos la contradicción del capitalismo ¿no?, cuando ha llegado una crisis gorda todo el mundo se ha tirado como un loco a pedir dinero al "Papá Estado" cuando muchos de ellos lo están fusilando desde hace 30 años o 20 años y son partidarios de prácticamente liquidarlo. Ahí tenemos a Thatcher o a Reagan que casi lo hicieron. Y ahí

está, así se quedó EE. UU. y así se quedó Gran Bretaña, que cuando se fue la Thatcher, dos años después o tres, descarrilaban los trenes y los colegios eran, eran... los colegios públicos eran centros marginales de golfos y de chavales delincuentes y la sanidad ibas y te preguntaban “¿Usted ha fumado? Pues entonces si tiene un problema de pulmón se lo paga usted porque aquí la sanidad...”. Dejó los servicios públicos para el arrastre. Pues igual que va a ocurrir aquí en Madrid cuando se vaya Esperanza Aguirre si la dejamos. Va a dejar esto hecho un erial, si la dejamos, todo privatizado. Y luego a quién vamos a ir a reclamar ¿al maestro armero? No, hombre, no. Los servicios sociales los pagamos nosotros. Y es un elemento de solidaridad con los mayores, con las personas con discapacidad, con la gente que lo necesita.

Si perdemos la perspectiva de eso, y nos convertimos en unos seres egoístas “Que no, que el dinero para mí, para consumir yo”, pues vale. Y desde arriba encima te lo potencian, pues vale. Pero por eso te digo, que no les interesa porque no tienen dinero, y entonces quieren cosas que vendan. Y los temas sociales sirven para las malas imágenes, para cubrirlas. Yo soy duro, soy cruel, como comprobarás, pero es que creo que es así.

Luego también es verdad que hay ayuntamientos y ayuntamientos. No todos son iguales, evidentemente. Hay gente que sí que tiene unos servicios sociales más decentes, hay ayuntamientos que... pero también depende de cómo sean de grandes, depende de muchas cosas. Depende de la región de España donde estén, depende de muchas cosas. Es que hay muchas variables, pero yo sí creo que, joder, los ayuntamientos no tienen dinero. No tienen, el 25 % al que tienen derecho no lo tienen porque las comunidades autónomas no les ceden el 25 %; tendrán un 16 %, un 18 % o un 20 %, pero el 25 % no lo tienen. Entonces se han estado financiando estos últimos 15-20 años, se han estado financiando especulando con el suelo y con el ladrillo. Porque... por eso han podido dar todo lo que han dado. Cuando se ha acabado ese chollo no dan nada, si no tienen dinero! Y las comunidades autónomas no sueltan.

Entonces, entre que no tienen, no tienen de donde sacarlo y hay a muchos que no les interesa, pues... Yo ahí reconozco que no, que no soy muy optimista. Y insisto que hay de todo, o sea yo conozco ayuntamientos que sí se portan bien, pero hay muchos que no, que no porque no. Son tantas las necesidades y son tantos los años sin servicios sociales que cuanto la gente se entera de que tienen derecho a algo se tiran como locos y al final tienen que multiplicar el presupuesto por 4 y sino te va en perjuicio de tu propia imagen. Entonces no juegan con fuego, no juegan con fuego...

¿De qué manera piensas que la comunicación de los servicios sociales afecta a la imagen general de las Administraciones desde el punto de vista del ciudadano?

Yo creo que nos hemos acostumbrado a que el ciudadano tiene pocos derechos, en ese sentido como he dicho al principio. Y como no es consciente pues la imagen no es mejor ni peor. O sea, yo creo que... yo creo que altera poco porque no somos conscientes de que tenemos ese derecho. lo que te he dicho antes. Entonces, si no eres consciente de que tienes un derecho, no lo exiges y no va a mermar la imagen del poder en ese sentido.

Otra cosa es que el de al lado si lo haga y se enteren y se cabreen. Pero como no los da casi nadie pues... pues tampoco hay elementos comparativos ¿no? Además no nos enteramos. Hay Ayuntamientos que tienen unos servicios, otros tienen otros. Si es que es como la ley de la compensación, esto es como los bancos. Te dicen que te dan, te dan un 3 % por el dinero que tengas en la cuenta pero no te dicen los gastos que te van a cobrar ... y el de al lado te quiere hacer la competencia, entonces te dice que te dan unas cosas pero te las quitan por otro lado. Y entonces, pues las cosas en los Ayuntamientos suelen funcionar... y en las comunidades autónomas...

En el ámbito de la discapacidad, pues eso es impresionante. Hay quien te da unas cosas y quien te da otras. Hay quien te quita unas cosas y quien te quita otras, No digo que haya equilibrio, porque no lo hay pero, por ejemplo, en Galicia quien necesita una silla de ruedas se la dan, da igual lo que cueste, gratis. No sé si ocurre en alguna otra comunidad autónoma en España. En Madrid, por ejemplo, te dan unas ayudas si te compras un coche, para las adaptaciones. En otras comunidades autónomas no, en otras comunidades autónomas te dan los pañales para los ancianos, te las dan gratis. O te dan las agujas de insulina, te las dan gratis. Y en otras te dan... pues yo que sé, cada una te da una cosa. Te dan los bastones o un 70 % de las prótesis que necesites. Entonces, no hay punto de equiparación, no hay donde comparar, porque tu llegas y dices: "Oye, que en Galicia te dan una silla de ruedas", "Sí pero allí no dan ningún dinero cuando te compras un coche y aquí sí". Entonces no hay ningún elemento comparativo. Y si lo hay, pues siempre tienen un argumento para tirártelo abajo. Es decir, pues ellos... "Pero lo que yo te doy aquí ellos no lo dan". Hay una pequeña trampa ahí siempre ¿no?

Pero, en cualquier caso, el Estado de las autonomías lo que ha generado son 17 formas diferentes y en los servicios sociales se nota mucho, además, mucho, muchísimo. Hay 17... De hecho en este país tuvimos una desgracia a finales de los años 80, y es que el Gobierno de Felipe González quiso hacer una Ley de Servicios Sociales y los partidos nacionalistas se lo impidieron. Y este país necesita una Ley de Servicios Sociales, luego ya que cada uno la adapte, y el que tenga más dinero, pues que meta más dinero y que dé más servicios pero que haya unos mínimos para todos iguales, que no haya esas discriminaciones tan brutales que hay.

Entonces ¿por qué una persona con discapacidad va a vivir peor, yo que sé, en Galicia que en Cataluña o que en el País Valenciano, o que en Andalucía, o que en Madrid? ¿por qué? ¿por qué en Extremadura hay servicios médicos que la gente se viene a Madrid a... a... porque no existen cierto tipo de servicios sanitarios de una cierta sofisticación en Extremadura? ¡Joder! ¿Por qué? A mí es que me alucina. Entonces, bueno, pues aquello fue una barrabasa enorme, porque yo creo que está bien el Estado de las autonomías pero yo soy partidario de leyes mínimas para todo el Estado igual. Luego a partir de ahí el que sea más rico y el que quiera que dé más servicios. Pero unos mínimos para todos iguales. Y no lo hay.

¿Tú piensas, desde tu profesión de periodista y comunicador, que los municipios españoles aprovechan adecuadamente los medios de comunicación: prensa, radio, televisión para comunicar sus servicios sociales?

Yo creo que no los utilizan, yo creo que no. Vamos a ver, eh... aquí en Moratalaz hay tres periódicos de esos gratuitos, que además los manejan cada partido político. Es decir, la Junta Municipal de aquí pues controla 6/4 periódicos, 3 los controla la Junta Municipal. La oposición controla otros. Estaba harto de que saliera el concejal-presidente, no sé qué, no sé cuantos... Entonces son absolutamente para venderse ellos mismos y ahí sí pueden salir cosas, hemos arreglado tal colegio, hemos gastado tanto dinero en no sé qué, cosas muy cercanas. Pero no se venden los servicios sociales. Ahí se venden las cosas que hacen y que les interesan, y que está bien ¿no? decir que han arreglado tal colegio o que han abierto un centro de día de mayores o que han abierto una guardería infantil en tal calle. Pero son los locales, eh, y los gratuitos, que salga de aquí... Vamos yo me harto de informativos locales y todos es a base lo mismo: del atasco de no sé qué, del accidente que ha habido en la Nacional IV, de la pelea que ha habido en el Ayuntamiento de Torrejón por no sé qué, de en Alcalá que han hecho una moción de censura y no sé qué, de en Arganda que no sé cuanto..

Aquí hay un problema de desconexión, y yo reparto la culpa entre el político y el periodista. Yo creo que hay una deformación profesional importante en el periodista, con una obcecación por lo político, entendiendo por lo político las relaciones entre los partidos políticos. Yo creo que la política lo es todo: es un servicio social, es una parada de un autobús, es una licencia para edificar un piso, un edificio de ocho plantas o de cuatro... todo eso es política. Sin embargo el periodista, pues, pues... pues yo creo que tiene una deformación. A lo mejor no el periodista pero sí el jefe de redacción, que es el que filtra. Y hay un desencuentro entre lo que a la gente le gustaría saber, que le afecta en educación en justicia, en... en... en todo. En sanidad, en servicios sociales... Hay un divorcio importante entre lo que la gente necesita saber, lo que le interesa saber de verdad y lo que dicen la mayoría de los políticos y lo que sacan la mayoría de los medios de comunicación. Hay un divorcio. Por eso, los medios de comunicación cada vez tienen peor imagen. Yo creo que el periodismo ha perdido en estos 20-25 años, ha perdido prácticamente ese poder de atracción, ese halo de poder admirado, que la gente admiraba. Ha pasado del cuarto poder al segundo, descaradamente. Tiene un poder enorme, gigantesco y lo mal-utiliza. Y en muchas ocasiones y yo creo que la gente... pues eso baja la valoración y hay un desencuentro.

El periodista y el político hay veces que se enzarzan entre ellos y se olvidan de que hay una gente ahí que quiere saber de lo suyo y eso es muy triste, es muy triste. Ha habido debates políticos donde había políticos con un complejo de periodistas impresionante y muchos periodistas con un complejo de político impresionante. Y se ha montado un diálogo de sordos donde la gente los miraba y decía: "Bueno, y a mí qué me importa, que lleváis tres semanas sobre yo te digo y tú me dices: que si Zapatero dice a Rajoy y que si Rajoy le ha dicho a Zapatero, que si Aguirre le dice a Gallardón, que si Gallardón le dice...".

Y la gente llega un momento que se aburre. Y el periodista sigue erre que erre: “Y el otro ha dicho y el otro ha vuelto a decir y el otro ha contestado...”.

Y tú le miras y dices: “Bueno, ¡y a mí que me importa! Esto no me importa nada a mí, a mí me interesa lo mío, y lo mío es el empleo, es cómo van los tipos de interés, es, es, yo qué sé... si me han abierto un polideportivo aquí, que no me quiten médicos de Atención primaria, que yo vaya al hospital a Urgencias y me atiendan correctamente, que yo pueda dar una educación, que tenga la opción de dar a mis hijos una educación como yo quiero, que mis hijos puedan tener acceso a la universidad en pie de igualdad con el resto, que mi madre que vive sola pues tenga en casa una atención domiciliaria, que tenga una mujer que pueda ir subvencionada por el Ayuntamiento, una mujer que vaya 2 o tres veces por semana que la limpie, o que la acompañe o...”.

Eso es lo que a mí me interesa y lo que le interesa a la mayoría de la gente. Y todo eso no llega, no llega porque cuando no es la Liga es la Copa y cuando no es la Copa del Rey, y cuando no es la Champion y cuando no son las elecciones gallegas y cuando no son las elecciones europeas y cuando no es la corrupción de un partido y cuando no es la corrupción del otro y... ¿tú has oído la radio? ¿cualquier radio por la mañana, por la tarde y por la noche? ¿tú la has oído? ¿Y no estás aburrido de oír el mismo, el mismo tema de, de... ?

Entonces la Ser y “Hoy por hoy”, “La ventana” y “Hora 25” lo único que varía es que es Francino, Gemma Nierga y Angels Barceló y los contertulios son diferentes. Pero te vas a la Cope o te vas a Onda Cero o te vas a Radio Nacional y es lo mismo, es lo mismo. Y venga y dale que te pego, y dale que te pego y que si la Asamblea de Madrid... que está muy bien hablar de eso que no digo que no pero hombre, ¿habrá más cosas? ¿Habrá más cosas? Claro es que... hay un vicio, hay una obsesión. Yo me muevo en el ámbito social y me siento una rara avis, me siento un bicho raro dentro del mundo de la comunicación ¿no? Y es la Cenicienta sin lugar a dudas. Entonces no hay comunicación. Y los ayuntamientos y la gente, pues no percibe, no percibe, porque además yo creo que la gente se aísla. La prueba está, cada día hay datos más... cada día hay datos que son más claros. La primera televisión que más se ha visto en este último mes ha sido Televisión española con un 17 %, ¿vale? Hace tres años la primera era Telecinco con un 22 %. Están ganando las temáticas. Las únicas que suben son las temáticas y las que bajan son las generalistas porque aburren a un muerto.

Y entonces, bueno, el mundo de la Comunicación está muy perdido, muy perdido. Yo creo, vamos... Ahora hay gente que no está perdida, que sabe lo que quiere, pero desde luego no es lo mismo que le interesa al resto de la gente. Con todas las excepciones que se quieran, eh, que no estoy siendo absoluto, con todas las excepciones que se quieran, pero joder a mí me aburre, los informativos... y sobre todo ahora mismo, es una mala noticia tras otra, es regocijarse en la mierda, es, es... y claro al final el estado de ánimo de la gente baja, ¿cómo no va a bajar? Y como somos conscientes del poder que tenemos, que somos capaces de cambiar la realidad y lo utilizamos además. Difícil solución, eh. No sé. Estamos en un mundo hipercomunicado pero muy poco informado. Esa es mi teoría. No sé si estoy

equivocado. Yo creo que tenemos una sobreinformación, perdón una sobrecomunicación pero muy poca información.

B.11. Gustavo García Herrero

Gustavo García Herrero es una figura de referencia a la hora de hablar de comunicación y servicios sociales. Diplomado en Trabajo Social, ha sido gerente de diversos centros de servicios sociales (actualmente dirige el Albergue Municipal de Transeúntes de Zaragoza), publicó en el año 2000, junto con José Manuel Ramírez, el libro Imagen y comunicación en temas sociales, la primera obra que narra la trayectoria de la comunicación de los servicios sociales públicos. Fue Director Técnico el Plan Concertado de Servicios Sociales entre 1987 y 1990 y tuvo un protagonismo relevante en la creación de la red básica de centros de servicios sociales de Aragón en los años ochenta. Es además uno de los investigadores que más libros y artículos ha escrito sobre el sistema público de servicios sociales en España. La entrevista tiene lugar en Madrid, el 4 de abril de 2009, en la cafetería del Hotel Husa Atocha.

¿Cómo has relacionado tú en tu vida profesional el trabajo social, el tema de los servicios sociales con la comunicación? ¿Cómo fue que te dio ponerte a analizar cómo se comunicaban los servicios sociales?

Pues fíjate que no lo sé. Porque en el libro incluso contamos un poco que... que cuando empezamos a poner en marcha los servicios sociales, la necesidad de comunicarlos era casi por lógica, por sentido común. A nosotros nos tocó ponerlos en marcha, o sea inventarlos, los servicios sociales como los conocemos hoy.

Los servicios sociales tienen dos vías, una... por un lado, la reforma de los antiguos centros asistenciales, o sea, se reforman los orfanatos y sale toda una eclosión de centros, de minirresidencias de menores, residencias familiares... se potencia la ayuda social ya racionalizada, las residencias de ancianos pues dan paso a viviendas tituladas, los asilos vamos. O sea, esa reforma por un lado.

Y por otro lado los “nuevos servicios sociales”, es decir los comunitarios, que no existían. Esos nos toca diseñarlos, no existían y en Aragón los tuvimos que diseñar. Empiezan a hacerlos en Cataluña pero como hechos aislados, no como estructura en red. Nosotros les damos esa visión. Y además nos lanzamos a algo que no se había lanzado nadie que es al medio rural. Entonces claro, llegamos a un sitio donde no se sabe nada. Hay que poner en marcha algo nuevo y además dirigido a toda la población. Entonces claro es inevitable, la relación entre “comunicar” y “servicios sociales”, es que es de a-b-c. No existían, llegas a un sitio y claro todo el mundo dice “y esto qué es lo que es?” o sea “¿qué vienes, qué preguntas?” Y tenemos que ir pueblo a pueblo explicando qué somos. De ahí nace. O sea, qué somos los servicios sociales. Y ahí empezamos a explicar qué somos, luego

nos damos cuenta que no sirve y empezamos, nos ponemos a explicar para qué sirven y cositas de esas. De ahí nace.

Y nos vamos dando cuenta por pura frustración que no sabemos comunicar. O sea, es inevitable, todo eso que cuento en el libro, nos damos cuenta que por más que lo explicas... ¡Ay! ¡Ese tebeo! Te lo podría haber traído. Te lo hago llegar, porque tengo, es una joya de la comunicación, el primer tebeo que hacemos, es un cómic... que el autor, el texto es mío, pero el dibujo es de un chico que nos presentaron, su primer trabajo, le pagamos un pastón, 200.000 ptas. pero ahora es una joya, ahora el colega es un figura, tiene... bueno ha ganado todos los premios del mundo mundial, es diseñador que lo descubrimos.

Pues nos vamos dando cuenta de que no comunicamos. De que no comunicamos, de que lo que creamos para comunicar no sirve. Lo que hemos aprendido en comunicación no es en las escuelas de estudios sociales, que entonces eran un chapuza, sino que lo hemos aprendido en las luchas por la democracia en los años 70 ¿sabes? Y de hecho, los primeros documentos que hacemos, el panfleto y el folleto, tienen mucho que ver con esa forma que nosotros sabíamos comunicar masivamente. O sea, queríamos revolucionar a los trabaja-dores del ayuntamiento, queríamos movilizar a todo un barrio o a toda la sociedad o a todos los trabajadores por una huelga general, o para defender esto o aquello, y hacíamos un folleto. Un folleto, una entrevista en la radio... pues eso mismo lo trasladamos al campo de lo social.

O sea, si te fijas la primera comunicación que se hace es trasladar esas dinámicas de movilización de masas, aplicarlas en el campo de la implantación de los servicios sociales. Y en mi caso, en el medio rural básicamente. Así empezamos. Luego hay una cosa curiosa que hacemos, pero eso es más adelante cuando nos dedicamos ya... empezamos a trabajar un poco de por libre, nos damos cuenta de que es un campo que no conoce nadie, pero a todo el mundo le apetece mucho hacer campaña, pues ya hay más dinero, llega un momento de bonanza económica y todo el mundo se da cuenta de que los servicios sociales venden. O pueden vender más que venden. Y, entonces, pues quieren hacer su campaña de publicidad. No hay ayuntamiento, comunidad que no hagan su campaña de publicidad. Y ahí hay un campo. Entonces claro, las empresas de publicidad a las que contratan saben de publicidad pero los contenidos, los mensajes de lo social, no los manejan bien. Y entonces buscan a alguien que les dé esas claves.

Claro, nosotros hacemos algo que hemos hecho toda la vida, en este tema como en otros (como por ejemplo en el urbanismo, o en el tema de la gestión de residentes, como es mi caso), que es, como no hemos tenido oportunidad de aprenderlo en el ámbito universitario, como los modernos que ahora aprendéis en la Universidad todo porque ahora hay máster de todo y hay cursos de todo... Nosotros lo que hacemos es un intercambio de favores, nos asociamos con empresas. Yo me asocio con una empresa de publicidad, esto no lo digas, pero vamos, es una empresa que se dedica a hacer publicidad prácticamente de productos alimenticios, trabaja para Doña Jimena y cosas de esas... y también de lencería. Es muy divertido, claro da mucho juego, copiábamos esos maniqués de cartón y nos los llevábamos de copas por la noche. Era divertido, ¿no? Y entonces con

ello nosotros les damos las campañas que ellos contratan de los servicios sociales, les damos los contenidos y con ellos aprendemos lel cómo se hace publicidad.

Eso lo hacemos con dos empresas, una de Zaragoza y otra de Málaga, e incluso después nos metemos en radio y en televisión. Yo trabajo en Televisión Española, una temporada aquí en Madrid, colaborando en la puesta en marcha de unos programas con Lobatón y compañía. Caen cuatro perras pero veo el medio televisivo. Y luego en Radio Nacional, estoy en Cuenca durante todo un año en la escuela de Estudios sociales, dirijo un trabajo con los alumnos, que es hacer un programa semanal de radio que emitimos, de 20 minutos, muy bonito y entonces aprendo a manejar el medio de la radio, que es aprendizaje práctico.

¿Y tú eres trabajador social?

Por la gracia de Dios. El primer trabajador social hombre que hay en Aragón, en España no, en Aragón. El primero, lo hice porque... por eso, por un error. Me metí en la escuela sin saber que era una escuela de Estudios sociales, ni que había asistentes sociales. Vi que en un folleto ponía que era una carrera “moderna, femenina y arriesgada”. Pregunté, pero pregunté por preguntar, pensé que eran azafatas. Y la secretaria entró para dentro, “yo creo que ya puede ser, pero no sé, no ha habido nunca, espera ”... Se metió para dentro y salió una monja, me abrazó. Me dijo que lo podría hacer aunque no... Yo le dije que no tenía dinero para matricularme y era verdad, me dijo que aunque no pagase no lo sabría nunca nadie. Y me matriculó. Gratis, todo mujeres. Era por las tardes, al salir del trabajo. En Zaragoza. Al salir del trabajo, yo era albañil, iba por la verja y estaba allí en clase para envidia de mis compañeros de obra que venían porque no se lo creían. Terminé la carrera, la dejé porque era una tontería de carrera. Luego cinco años después me metí a terminarla...

El cómic ese del que me hablas, que hicisteis, éste lo metéis en el libro, yo creo, una página, a doble página, ¿verdad?

Sí, sí lo metemos. Pues el cómic es un cómic que es... yo me quedé un paquete y voy soltando de vez en cuando alguno, me quedan bastantes todavía... Pues es una de las cosas curiosas.

Hace nueve años escribiste un libro con José Manuel Ramírez Navarro, Imagen y comunicación en temas sociales, que es una obra de referencia a la hora de abordar la planificación de la comunicación de las entidades con fines sociales y específicamente de los servicios sociales ¿No crees que hay muy poca bibliografía sobre este tema?

Claro, poquísima. Vamos, no sé si hay mucha o cuanta más hay, tú la habrás buscado. Porque en esos momentos desde luego no había nada, seguro. Ahora mismo yo no lo se si hay o no, pero desde luego si hay, hay muy poca, yo no la conozco. Algún artículo sí, porque yo estoy en el comité editorial de la revista del Consejo General, de vez en cuando hay algún artículo que habla algo, pero casi tangencialmente, nunca directamente.

Habla de temas que tienen que ver con la imagen, pero nunca directamente una reflexión sobre la imagen, ni en los foros profesionales tampoco, en los congresos, que también yo asistí a unos cuantos y los que o asisto o veo los programas y demás, tampoco es un tema que se trate, es decir... y además me sorprende, porque yo siempre mantengo que en las escuelas de estudios sociales, comunicación es que es como... no sé, como delinear para un arquitecto o como matemáticas para un físico, o sea es que ¿cómo se puede trabajar en intervención social sin comunicar? A distintos niveles, comunicación individual, por supuesto, que de eso algo se da pero comunicación masiva, con grupos y con entornos comunitarios...

O sea, si no manejas las claves de la comunicación falta esencia en la intervención social, ya no digo en trabajo social. Cualquier profesional, psicólogo, sociólogo, educador, que trabaje en el ámbito de la social, que quiera dirigirse no solo a un individuo para cambiar actitudes, comportamientos, labores educativas, sino a un colectivo, pues yo que sé, para decir que la inmigración es un fenómeno de ese tipo, para luchar contra el racismo, para trabajar el tema de la igualdad de género... Para todos estos temas que es lo nuestro pues es que ¿sin comunicación, cómo lo haces? Y sin embargo no hay, o sea hay un vacío pero tremendo. Es más, te voy a decir algo, una cosa muy curiosa y para mí muy frustrante. Bueno, éste es el primer libro a todo color que hay en acción social, no en comunicación, el primer libro que es a todo color. No creo que antes del nuestro haya otro libro a todo color y después no sé si habrá muchos. Ese es un detalle pero nosotros, mi socio y yo, tenemos bastantes libros escritos, libros de autor, porque somos él y yo, pues a lo mejor tenemos 7 u 8. Y luego de coautores hay, no sé, una montaña. El único libro de autor que no se ha agotado la edición es este. Todos los demás, incluso uno que escribí hace un año y pico, ya hoy entra en máquina la reedición. O sea todos, de algunos llevo 6 o 7 reediciones. Y éste es el único en color. Es muy curioso, muy curioso.

En vuestra obra hablabais de cuatro etapas en la trayectoria de imagen y comunicación en nuestro país que, por cierto, la clasificación que hicisteis vosotros, investigando por Internet, he visto alguna persona que ha utilizado la misma...

Pero sin citar. Me han copiado libros enteros, libros enteros sin citar. Algunos a mala leche y otros pidiendo muchísimas disculpas después. No sabía, no sabía... parecemos una ONG del libro. O sea, como saben que nosotros vamos de colgados por la vida...

Hablabais de cuatro etapas en la trayectoria de la imagen de los Servicios Sociales, de la comunicación de los Servicios Sociales: filosófica, pragmática, utilitarista, y la última era de impacto. ¿Crees que hoy vivimos una etapa diferente? Y si fuera así ¿te atreverías a definirla, de hacer una definición de esta etapa de hoy en día?

Mira, nos pasa como a los meteorólogos o a los economistas. Tú a un economista le preguntas lo que ha pasado y te lo cuenta, por qué estamos en crisis, que crisis había anteriormente y tal. Pero pregúntale que vaticine lo que va a pasar de aquí al verano, o sea, o pregúntale que te explique la situación actual. Si hablas con un economista te dice una

cosa, si hablas con otro otra... Es decir, es muy fácil, a toro pasado, decir cómo ha pasado y verlo. O sea, no sé si estaremos en una equivocación o no, pero es fácil decir, pues mira, cuando hacíamos aquello, cómo lo hacíamos, en qué fallábamos y tal, pero analizar el momento actual es muy difícil.

Entonces ¿en qué momento estamos? Yo no sé ahora mismo, no lo he pensado la verdad, porque últimamente estoy en otros temas, pero ahora que me preguntas yo sí que percibo, vamos a ver cómo te explico, una clave, una tónica como de más naturalidad en la comunicación. O sea, lo que pasa es que los medios de comunicación abruman mucho. Entonces la saturación de la... eso que decíamos de que “el aire que respiramos es una mezcla de oxígeno, nitrógeno y publicidad”, que lo decía no sé quien, uno de los que citamos en el libro, esa saturación ya es extraordinaria. Ahora ya los mensajes, y en lo institucional también, ya se hacen muy poco caso. Entonces yo creo que estamos en una etapa en la cual la comunicación tiene que ser mucho más directa, más en el entorno de proximidad. Pero es una sensación, no te lo digo como un análisis de nada.

O sea, creo que todavía las claves del impacto y seducción están vigentes. La publicidad lo que tiene que hacer es atraer. No podemos pedir peras al olmo, no podemos pedir a la publicidad que eduque a la gente, que explique por qué no hay que ser racista o por qué hay que ser igualitarios, o por qué la convivencia esto, la convivencia aquello, por qué un mayor tiene que disfrutar de la vida... Eso no se logra tanto con las campañas de comunicación, o sea, que solo sirven pues eso, de vez en cuando lanzar el mensaje, el impacto y no sé qué, y que es mucho más la vida cotidiana. La vida cotidiana pero con herramientas de comunicación, no sé si me explico. Es decir, mezclar vida cotidiana y comunicación. Las dos cosas que antes iban como por separadas aunque las teorizamos que son lo mismo, las dos transmiten imagen. Lo que hacemos día a día evidentemente es imagen y las campañas de comunicación, las acciones específicas de comunicación son imagen. Bueno, que haya mayor relación entre esas dos cosas, no sé si me explico ¿sabes?

Es decir, que en la práctica del centro, yo ahora mismo estoy dirigiendo una residencia que es una joya, pero una joya físicamente. Tenemos una iglesia gótica, no hay mucho gótico en Zaragoza, una iglesia gótica dentro de la residencia. Tenemos salones nobles, espectaculares, mármoles, cuadros antiguos, todo inventariado como arte, una pasada. Bueno, pues eso hay que trasmitirlo, es decir, y contagiarlo a los residentes, que los abuelos y las abuelas vayan elegantes, darles flores y convencerles de que somos más guapos, y eso, y cuando le damos una flor dársela con elegancia y alabar a la señora que va elegante y decir “Me cago en la mar y usted a ver si aprende y póngase collares.” Eso, no sé si me explico, cambia la imagen antes ellos y al cambiarla ante ellos, cambia hacia fuera ¿sabes?

Creo, pero es una sensación insisto, no un análisis, que frente a la invasión de los medios y de las campañas institucionales, que eso ya se empieza un poco a deslegitimar, es decir, te lo dice el ayuntamiento y te lo dice el gobierno autónomo, y te lo dice no sé quien ¿qué te va a decir? Tiene su efecto, sin duda que lo tiene, pero yo creo que en servicios sociales tenemos que reforzar mucho más lo nuestro, los espacios de posibilidad en

comunicación. Por ejemplo, cuando hablamos de públicos objetivos, coño, a veces andamos buscando públicos... si sólo en nuestro ámbito de acción tenemos miles y miles de personas! Yo solamente, solamente en ese centro que te digo, de 180 residentes, 139 trabajadores, voluntarios un montón, familiares, vamos a lo mejor no se llega a mil personas, pero luego su círculo de alrededor... Fíjate, si cada trabajador tendrá un corro de amigos más próximos, de familiares... Cada familiar de residente, por ejemplo si entra un familiar que se va encantado, que es mi obligación, que se vaya encantado el familiar, bueno, pues ya se lo contará a su compañero, a su amigo, a su vecino: "Oye hay esto allí, pues fíjate, pues no me imaginaba...", ¿sabes? O sea, yo creo que eso va a ser una clave, no menospreciar el valor de las redes. O sea que, yo por ahí lo veo ¿eh? Pero me es muy difícil decir cómo es la etapa en la que estamos ahora.

¿Piensas que los servicios sociales en la sociedad española son unos servicios invisibles? ¿Cuál crees que es la percepción que tiene la sociedad sobre la asistencia de los servicios sociales?

Bueno, eso sí que es complicado, eso es una respuesta que no te puedo dar ni en media hora ni en dos horas, eso sería ¡¡¡buahh!!! Pero... ya no somos tan invisibles. Otra cosa es que todavía, todavía... es que es muy curioso esto, la cantidad de cosas que todavía perduran de la imagen pasada, eh!, es muy curioso.

O sea, hoy en la conferencia que voy a dar, porque hablamos de procedimientos, voy a decir que uno de los problemas de los procedimientos en las Administraciones públicas, procedimientos en los servicios sociales, es que venimos de un pasado que todavía no se ha pasado, y que en los años 80 todavía existían las ayudas de alcaldía, lo que ahora son ayudas de urgencias, ayudas de esto, de lo otro, se llamaban ayudas de alcaldía. La gente hacía cola en la puerta del alcalde, entraba, le contaba sus penas, en todos los ayuntamientos, eh!, de España. Le contaba sus penas y según como vieran al alcalde, el alcalde les daba 300 pesetas, o 100 o 500. Sin procedimiento ni nada, no? O por ejemplo, un detalle muy curioso, todavía, no sé si te acordarás tu juventud y tal, todavía las quinielas ¿te acuerdas como se llamaban? Apuestas mutuo benéfico-deportivas. El presupuesto de acción social en el Estado Español en los años 80 todavía no se nutría de una partida de los presupuestos generales del Estado sin más. Era una partida vinculada a un ingreso, es decir, a las quinielas. Si se ganaba más de quinielas o de la Once había más dinero para servicios sociales; vendían menos, había menos dinero para acción social. Eso en los años 80, en plena democracia, o sea no estamos hablando del franquismo ni tal. Con lo cual, claro, todavía eso que en las Administraciones existe, también en la cabeza de la gente.

Por ejemplo, te voy a decir un tema que me llama la atención. Bueno, ya no te digo un albergue, yo también dirijo el albergue de Zaragoza. Claro, es normal que en torno al albergue haya todo tipo de mitos, fantasías, de que allí la gente, bueno el pobre de toda la vida y cuando viene mi suegra "Pero ese señor, ese trabaja aquí ¿no?" "No, ese está aquí

alojado” porque le ve con su carterita, con su chaquetita y tal, limpio, se extraña. Todavía, claro...

Te comento un caso, por ejemplo. La residencia donde yo dirijo ahora, te digo que es un centro de lujo, pero de lujo, vamos, lo que daría yo por que mi madre, en vez de la de su pueblo estuviera allí. De lujo, en instalaciones, personal.... Pero vamos, lujosa, no creo que haya otra en Zaragoza. Bueno, el otro día entró una residente nueva, una mujer soltera o viuda no me acuerdo, y tiene un hermano de 80 y tantos años, casado, claro que no la puede tener en casa y al final la trajo allí. Yo lo veía cuando entraba, la actitud del hombre estaba... expresaba claramente lo que pasaba. Claro le dicen: “Tu hermana, a la que tú no quieres tener en tu casa, pero que tú no puedes atender tiene que ir a un residencia, al Amparo.” Se llama “El Amparo”, la “Casa Amparo”, va “al amparo”. Me imagino lo que pasó ese hombre con todas sus imágenes, pensando que su hermana, como si va mi hermano, le tuviera que llevar al amparo, fíjate tú. “Como he caído, de una familia de bien y mi hermana tiene que ir al Amparo”. Claro, con toda la angustia con la que ese hombre la tuvo que llevar, cuando entró allí y vio el despacho del asistente social, su sala de espera con mármoles, con unos sillones de esos antiguos, limpios, antiguos, relucientes, un despacho con madera, todos los trabaja-dores uniformados, sonrientes, no sé qué. Cuando entraba a acompañarla nos encontramos por el pasillo, me lo presentaron. El hombre no daba crédito... estaba como en otro mundo, como liberado de una carga, ¿sabes lo que te digo? Es decir, el desconocimiento de los servicios sociales es tremendo. La pregunta que hago a todos los usuarios es “¿Te da vergüenza acudir al trabajador social?”. Y siempre, siempre, siempre, te tienen que responder que les da un poquito de vergüenza, si no ¿por qué van?, ¿entiendes?

En servicios sociales, las cargas de las imágenes antiguas no pasan en una generación, Yo he visto la pobreza de mi pueblo, entonces yo que dirijo el albergue, lo digo a veces y lo escribo, a veces estoy en el despacho así, mirando por la ventana, y estoy viendo la pobreza de mi pueblo... ¡si es que es mi generación!, no la podemos pasar ¡y mi generación ha conocido los asilos!. O sea, es difícil que mis tías me digan, cuando tengan que ir a una residencia, que una residencia no es un asilo como ellas conocen, es difícil, casi imposible. Aunque lo hayan visto, aunque sabes... Por encima de lo racional, o por debajo está lo interiorizado. Y así en todo. Entonces va a costar que cambie. Sin embargo, hay un hecho nuevo que va a cambiar radicalmente la imagen de los servicios sociales: la Ley de Dependencia. Radical. La Ley de Dependencia es un derecho. Datos curiosos, esto de la imagen es... por primera vez, con la Ley de Dependencia, toda la sociedad son usuarios de los servicios sociales, usuarios normalizados y no el pobre, es decir, da igual. Desde el teniente de alcalde hasta varios concejales, hasta altos cargos del ayuntamiento, de todo, me han llamado durante el último año para decir “Oye, mi madre por el tema de la dependencia, qué tengo que hacer, papeles tengo que hacer”. Son usuarios de servicios sociales, y luego me llaman, oye eso, y luego me llaman y “Oye estuvo la Directora General en el centro social”, porque no le he dicho que es el alto cargo, “¡Ay! pues fíjate que bien!”, “Oye, pues fue muy maja, pues no sé qué”, ¿sabes? Por primera vez son usuarios y por

primera vez los propios trabajadores sociales somos usuarios. Yo he ido a ver a la trabajadora social de mi pueblo cuando mi padre, antes de fallecer, estuvo una temporada larga en situación de dependencia y tuve que ir a hablar con ella, ella no sabía que yo era asistente social. Es decir, ya es como la sanidad o la educación. O sea, un médico puede tener su padre enfermo en un hospital o a su hermano o vamos darle la baja ¿no? otro medico ¿sabes? O un maestro puede tener a sus hijos, o a sus primos o a sus hermanos en una escuela. Para los trabajadores sociales no era normal que nuestros padres, hermanos hijos o no sé qué, fueran a un albergue o fueran a un asilo, o fueran... ¿Te das cuenta?

Eso cambia la imagen en la sociedad, no en nosotros, sino que hoy, cualquier persona de los que hay en este bar, a lo mejor un familiar suyo tiene que ir a los servicios sociales. Eso está empezando a hacer el gran cambio en imagen, que no es de imagen, sino que cambian las condiciones del sistema, claro. Entonces, por ejemplo, ya no nos valdrá, como hasta ahora que las instalaciones municipales sean un sitio para los servicios sociales. Por ejemplo, no se le ocurrirá a un centro cívico, un centro cultural en el ayuntamiento de Zaragoza, decir "Mira, como se va la policía local del cuartel del barrio pues oye, hacéis unos arreglos y os metéis ahí". Sería indigno. Sin embargo, sí que nos lo dicen a los servicios sociales: "Pues mira, en lo que deja la policía local, oye ponéis unos tabiques de pladur, no sé qué, ponéis un despacho para el asistente social, otro para el educador...". ¿De qué vas? ¿Entiendes? Cuando tenga que venir la concejala con su padre, el alto cargo, el jefe de servicio, el coordinador de área, el empresario... Yo ahora hablo con empresarios de Zaragoza, pero hablo con ellos no como benefactores, sino porque su padre, su madre van a estar con nosotros ¿sabes? Ese despacho ya no será el que tenga la silla rota, nos faltan sillas en admisión, en el despacho de la sala de espera... Esa es la imagen de los servicios sociales, por más campañas que haya. Entonces, cuando ya tengamos la misma categoría y calidad en instalaciones que un centro cívico, un centro cultural que un centro tal... y la gente además lo vea, lo vea todo el mundo, la imagen de los servicios sociales cambia. Y no solo la Ley de Dependencia.

Por ejemplo, la Ley de Dependencia es la Ley de Dependencia, para acceder sólo tienes que tener situación de dependencia, no te preguntan si eres pobre o rico. El gran cambio en servicios sociales. Bueno, en el último año yo he modificado un reglamento, está ya en tramitación, y ahora estoy modificando otro. El reglamento que estoy modificando es la ayuda a domicilio para 5000 usuarios en Zaragoza, 15 millones de euros, un pastón. Por primera vez, ese reglamento lo único que establece para acceder a la ayuda a domicilio y para el orden de acceso y demás, es la situación de dependencia que valore el Ayuntamiento. Aparte del derecho de la ley, eh, por primera vez, es decir, lo normalizamos, lo podrá pedir cualquier ciudadano de Zaragoza y no el pobre. Ahora, es una cosa que tendré que lamentar. Hasta que la gente se entere que es así, tela. El segundo reglamento es lo de la residencia Casa Amparo, que ahora estoy trabajando eso en la reforma, la reforma consensuada con todos los técnicos que estamos trabajando es la misma. Para entrar, que necesite que alguien lo atienda y ese es el gran cambio y de ahí vendrá el gran cambio de imagen de los servicios sociales.

¿Qué fin o fines crees que debería perseguir la comunicación los servicios sociales?
¿Cuáles deberían ser sus objetivos principales?

Hombre, yo creo que hay dos fines importantísimos. Uno evitar, como te diría yo, imágenes negativas, o sea estigmatizar a ningún colectivo, o sea favorecer actitudes positivas para la convivencia. Yo creo que ese es el primero, en todos los ámbitos. Es decir, en los comportamientos cívicos, el comportamiento y la convivencia, esa es la esencia de los servicios sociales, no la ayuda al pobre o cosas de esas, que esa era la asistencia social. Al pobre lo ayuda la sanidad cuando está enfermo, la educación cuando tiene que ir, o el empleo cuando necesita trabajar, o las pensiones o las rentas cuando no tienen dinero... Nosotros, los servicios sociales, lo que hacemos es otra cosa. Es decir, estamos en el entorno de la convivencia personal, familiar y la convivencia social. Por eso nos metemos en temas del urbanismo, porque el territorio es esencial para la convivencia. Si hay un entorno degradado, la convivencia se va a hacer puñetas, Entonces, qué tipo de entorno...? Si no hay espacio público no hay relaciones vecinales. Si el comercio de proximidad se lo cargan... Pues yo, en mi barrio en Zaragoza, me entero de la vida del barrio cuando voy comprar a La Riojana, que es el comercio de ultramarinos, o a la panadería, que esperaré dos horas para que atiendan a tres que hay delante mío, porque allí es donde se habla ¿sabes? Si te cargas el comercio próximo, te cargas todo, te cargas las relaciones vecinales... Bueno, pues ese es nuestro espacio. En servicios sociales ¿para qué tiene que servir la comunicación? para favorecer actitudes positivas para la convivencia: tanto sea igualdad, compartir responsabilidades domésticas, de evitar violencias por no se qué, de género o violencias del tipo que sea, el acoso escolar, ese es un tema muy nuestro ¿eh?, aunque sea un ámbito escolar y haya pocos trabajadores sociales, favorecer la inserción de personas que hayan cometido delitos, de presos y no se qué, el tema del inmigrante, la aceptación de la diferencia y, sobre todo, un tema que nunca aparece en el ranking de problemas sociales, porque no se ve, porque es invisible, la soledad, el aislamiento. Ese es un problema gravísimo eh!, según las estadísticas 1 de cada 6 o 7 personas nunca tiene ni con quien salir, ni le llaman para nada. El tema ese es tremendo, pero claro ese no se ve. Es decir, la gente se quejará de la violencia en la calle, del terrorismo, del paro, de la falta de vivienda, del botellón, de... claro, porque son cosas que se ven y molestan, pero nadie se queja de la soledad, porque no me molesta, es soledad. Entonces, eso también, la comunicación también se transmite ahí ¿entiendes? Entonces, valores de autoestima para las personas que tienen algún tipo de *handicap*, por ejemplo el tema, fíjate tú, de las personas con discapacidad. Es decir, que pueden hacer de todo, su capacidad, en vez de su discapacidad, el valor positivo. Ahora están muy empeñados en todo el tema de que no solamente es en el empleo, en la educación, la igualdad..., sino también en la calle, en irse de juerga, en poder enrollarse con quien quieran, disfrutar de su sexo... todo eso es también convivencia positiva. Por eso te digo que la comunicación en servicios sociales, en vez de vender estructuras de servicios sociales, su primer reto es favorecer convivencia

positiva. O sea, actitudes que favorezcan la convivencia positiva en cualquier ámbito. Te he enumerado muchos pero vamos, en cualquiera.

Y en segundo lugar, el gran reto que aún no lo hemos resuelto, conseguir que los servicios sociales se vean como algo normal, de derecho, no asistencial, no para pobres, no para personas marginadas, sino un espacio de nuevos derechos ciudadanos y que en ese sentido, si lo conseguimos podremos hacer una intervención distinta de la que hacemos. Es decir, si la gente nos sigue viendo... tú utilizas algo, todos utilizamos algo en función de lo que nos parece útil. Si a mí ese bar me parece de macarras, de putas y de... drogas, no entraré. A lo mejor luego es un bar encantador, un bar con ambiente, un bar... ¿sabes? Pero si la imagen que transmite es esa, coño, yo pasaré por la puerta y diré "Uy, da miedo" ¿entiendes? Si por la noche te cruzas con alguien que lleva no sé qué pintas, a lo mejor es una excelente persona... Yo que trabajo mucho con transeúntes, hay algunos que, bueno, los ves y dices "Joder, si me lo encuentro por la calle...", pegas un salto, todo tatuado, grande, con una cresta, gigantesco... Un encanto, pero un encanto porque ahora los conozco, y cada vez que los veo hombre! pero cuando voy por la calle y se me acercan, con quien voy pega un salto y lo entiendo ¿no? Bueno, pues la imagen es mucho ¿sabes?

Entonces, cambiar la imagen de los servicios sociales para que la gente se relacione con nosotros de otra manera, sino es que no podemos trabajar con ellos. O sea ¿cómo voy yo a trabajar con un entorno de un barrio, con unos grupos de jóvenes...? Ahora tenemos un problema muy grave, la nueva cantidad de jóvenes adolescentes latinoamericanas, niñas de 12 años manteniendo relaciones sexuales, pero además no de esto que se enamoran de uno, sino sometidas por uno, para varios, abandonan escuelas, embarazos a los 13, 14 años... espantoso ¿Cómo podemos trabajar con esas cuadrillas de chavales y chavalas? Es un problema que se nos está dando en varias ciudades ¿Cómo podemos trabajar con ellos si la imagen que ellos tienen de los servicios sociales, del trabajador social es una imagen de que somos un controlador, es que vamos allí a ver sí...? ¿Sabes? Cambiar esas imágenes es tremendo. Cómo le digo yo a una familia, "oye", una familia bien, de dinero pero que se ha empobrecido, la señora se ha quedado sola cómo le digo "Vete a la asistente social de tu barrio que te puede ayudar". Se lo digo a veces, que me llaman. "Pero ¿cómo voy a ir al asistente social?", como diciendo: "¡Por Dios, cómo voy a caer tan bajo, una pobreza vergonzante!". Cambiar esa imagen de los servicios sociales para poder trabajar de otra manera. Esos son los dos grandes retos.

¿Consideras que es fácil comunicar servicios sociales? A tu juicio ¿de qué problemas adolece la comunicación de los servicios sociales españoles? ¿Cuál es su problemática?

Bueno, muchas. Primero, no es fácil. Claro, si fuera fácil lo haría todo el mundo. Pero no, no es fácil. Intentándolo, porque si encima no lo intentas... O sea, el primer problema, que nosotros no nos lo creemos. Quiero decir, el problema empieza por dentro. O sea, no somos conscientes dentro de servicios sociales de que hay que comunicar conscientemente. Comunicamos, porque quieras o no todos comunicamos, todos, pero no

somos conscientes de que hay que hacer una comunicación consciente. No lo tenemos asumido, ese es el principal problema. Se sigue identificando comunicación con *marketing* político-institucional o cosas así.

Es decir, yo recuerdo hace no muchos años, un centro de la misma concejala, además era un gobierno del PP en ese momento, pues servicios sociales especializados somos cinco centros: albergues; Casa Amparo; para mayores; Casa de la mujer; un centro para inmigrantes, Casa de las Culturas. Quisieron hacer un reportaje de la Casa de las Culturas sobre la actividad del verano para inmigrantes, aprendizaje de español y tal. La directora no estaba, la otra que estaba enferma, la otra que no se qué, no se cuantos... nadie quería salir. Los de la tele querían tal. Me llamó la concejala: "Oye, tú que conoces la casa ¿te importaría salir? No quiere salir nadie", "Vale, voy yo y digo lo que me digáis que digo". Me dijeron los trabajadores lo que creían que había que decir, lo dije. Y luego una me dijo que cómo había caído tan bajo. ¿"Tan bajo" qué? ¿Pero tú te crees que estoy haciendo publicidad al PP? Yo no hablo del PP, no del PSOE ni del ayuntamiento. Hablo de las condiciones de la Casa de la Cultura para los inmigrantes. Joder, la tele es un medio para comunicar, para que el inmigrante vea, que si tú crees que esto es importante yo se lo tengo que decir al inmigrante ¿Cómo se lo digo? ¿Puerta a puerta? Por la tele. "Pa" que venga, vea y se acerque. Porque es un servicio para él ¿qué he hecho de indigno? Pues no creas que se bajaron del burro ¿sabes?

Es decir, todavía siguen pensando que imagen, o sea, comunicación, es hacer la pelota al político, a la institución o cosas de esas. Cuesta muchísimo, muchísimo, muchísimo cambiarlo. Yo he tenido grandes broncas en la profesión por cosas de esas. Y no hay manera ¿eh? Y haces algo innovador que se sale del folleto y haces una exposición como la que hemos hecho nosotros en Zaragoza con x y nos hemos metido en la Expo. Y hemos estado 15 días en la Expo con la exposición, y hemos juntado a los mejores artistas de Zaragoza en el albergue: poetas, pintores, escultores... y nos siguen diciendo cosas... Pero ¿no te das cuenta de que esto es el gran cambio de imagen? Esto. Pues hay quien sigue pensando que eso es eso, publicidad personal, institucional o lo que sea.

El primer problema es ese, el que no nos lo creemos, y luego las grandes dificultades, pues que trabajamos todavía con población que tiene muy interiorizado temas que además son muy difíciles de mover porque son valores, valores muy, muy, muy profundos, no es cualquier valor. O sea, son valores incluso más profundos que los comportamientos políticos. O sea, la pobreza, por ejemplo ¿Cómo convencemos a la gente que no dé limosna, que es mentira todo lo de la limosna? ¿Cómo les convencemos? O sea, siguen pensando... veo gente muy próxima que, "Coño, no le des", "Por amor de Dios, una limosna". Amigos míos. Yo les digo: "Haces el ridículo todos los días, varias veces... ¡si no lo necesita! De verdad que no lo necesita". La gente se conduce: "Soy incapaz de ignorarlo"... Vaya, cambiar eso es muy, muy difícil. O sea, trabajamos en un terreno de valores que tela marinera. No es como cambiar, oye, que la gente vaya en bici en vez de en coche, que ya es ¿no? Pues eso todavía más.

¿Qué piensas que es lo más significativo de la comunicación de los servicios sociales por parte de las entidades públicas? ¿Crees que la comunicación de los servicios sociales tiene algún tipo de características especiales?

Pues... no sé como decirte, tiene que tener en cuenta estos elementos que te digo, nada más, pero más o menos ya te lo he ido diciendo. O sea, se hacen también cosas muy bien en servicios sociales. Por ejemplo, en el tema social, de intervención social. Por ejemplo, yo creo que se ha hecho muy bien, muy bien, todas las campañas de comunicación. En general, no todas, ha habido auténticas chapuzas, pero en el tema de igualdad de género, con todo lo que digo yo sobre ese tema porque yo también tengo mi perspectiva de género, de mi género ¿no? Pero yo creo que ahí es una cosa, primero intencional, segundo saben lo que quieren, con objetivos, tercero tiene su público, y cuarto, lo más importante, es continuada, llevan décadas con ese tema. Y sí que tiene efectos, aunque siga habiendo violencia machista, gente que todavía tiene comportamientos absolutamente machistas. Ya lo creo que ha hecho mella en la sociedad, muchísimo. Ese es un modelo de comunicación en tema de valores. Es un modelo, ha cambiado radicalmente la imagen. Lo cual no significa... yo puedo tener mi imagen de que el planeta se está destruyendo. A pesar de lo cual por dejadez o vagancia, pues dejo un grifo abierto, no lo cambio, dejo la luz encendida... ¿entiendes? Pero, por lo menos soy consciente de que algo no estoy haciendo bien, joder, es que soy así, pero el cambio es radical. La imagen que tiene la sociedad española de la mujer y de lo que deben ser las relaciones de género y demás no se parece en nada a la de hace 25 años, en nada. Fíjate, no ha habido campañas nefastas, se puede criticar esta campaña de comunicación la otra...

Estrategias de comunicación, no hay otra. Bueno, sí hay otra. La de las personas con discapacidad. Importantísima. Y hay como muchos intervinientes. La ONCE ha sido clave pero, en general, todas las entidades del sector. También se han empeñado... bueno, hay campañas en el País Vasco antológicas. Bueno, pues esa es otra de las campañas, no tan profunda como la de la mujer que esa ha sido arrasadora, pero también en la misma línea. Muy positivas, la imagen de la persona con discapacidad, de la noche al día. Esos anuncios que hay ahora de algunas entidades privadas de los chicos con discapacidad que trabajan, no sé si has visto alguna, en supermercados, en no sé qué, que son felices, que la gente... Esas campañas son antológicas.

¿Sabes quiénes las han hecho?

Creo que Caja Madrid o no sé qué seguros. O luego ha habido algún programa, que me imagino que ha sido no patrocinado sino sugerido... No, no tranquilo, son las 9.50 h. Tengo que estar a las 11 h en la calle Carretas, está aquí al lado. Bueno pues, hay campañas... No campañas, el otro día vi en televisión un reportaje en "Informe Semanal" de un chico con discapacidad en un supermercado. Me parece, vamos, que también es imagen. Seguro que alguien lo ha sugerido, lo ha motivado, ese reportaje. Lo mismo que yo, en Zaragoza, en mi nivel, algo sugiero y tengo más efecto que en todo lo que es publicidad, en

ese programa de televisión, en esa entrevista en radio, en esa noticia en prensa. Aprovechando siempre algo que los servicios sociales no lo tienen interiorizado tampoco, que nuestra clave de comunicación no es dar pena, sino nuestra clave de comunicación es mostrar lo positivo. O sea, en Zaragoza hay otro albergue, es un albergue privado. Están empeñados en decir, cada vez que les ponen un micrófono delante, que cada vez hay más pobres, cada vez son más jóvenes y cada vez son más mujeres. Así llevan 12 años desde que yo los conozco. Coño, si cada vez son más jóvenes, yo tengo estadísticas, es mentira, yo tengo estadísticas serias, temporales. Sistemática además, certera, porque tenemos 4000 usuarios diferentes. Bueno, pues ¿por qué hacen eso? Porque creen que si transmiten a la sociedad que cada vez hay más problemas, ellos son más importantes. Ese es su esquema mental, no hay manera de bajarles del carro. Y no solo es mentira, porque aunque fuera verdad, coño, eso no es la comunicación. Hay que decirlo pero en eso no consigues atraer a la gente, lo que tienes que vender son tus éxitos. Es que eso es de a-b-c, es que eso no es de... Tú no vas a ir a contarle a una chica que te quieres ligar, pues que... tus problemas: "Mira, soy un inestable", "Soy una persona que no tengo conocimiento", "Además mira que cabeza más gorda tengo"... Tienes que mostrar tus encantos: "Mira qué sensible soy", "Mira qué divertido", "Mira qué no sé qué", "... qué deportista", ¿sabes?

Bueno, pues los servicios sociales vamos vendiendo nuestras penas. O sea, otra cosa es en un momento denunciar algo. A ver, depende de lo que quieras pero, cuando tú vendas, vende cosas agradables. Yo vendo cada vez que... No puedo vender la intimidad pero si tenemos niños el día de reyes es el éxito del albergue. Lo vendo a todo el que quiera escucharme, cambia la imagen del albergue. A raíz de eso me vienen colegios, me vienen visitas de asociaciones de vecinos... de todo. No a raíz de la pena que pueda producir. Un colegio con chavales y chavalas de 11 y 12 años. Eso es lo que les voy a decir, porque les voy a invitar a almorzar ¿sabes? Y vienen a raíz de que los Reyes Magos se enteraron y nos mandaron unas cositas, que no se las ponemos porque los juguetes son a la carta, pero no te preocupes que los regalitos que han mandado, los no sé qué, los ponemos en los zapatitos también de adorno. Se los pusimos claro.

Entonces, transmitir lo positivo en vez de lo negativo es siempre clave. Yo de los abuelos de la Casa Amparo no puedo vender la pena, que se les cae la baba, que se me mean, que hay que darles la comida a trocitos. Puedo hacer un reportaje de estos, que llore la gente que no veas. Pero jamás lo haré. Primero, por dignidad humana y segundo, porque no vende. Vende pena y yo no quiero vender pena, yo no quiero que me den limosna ¿sabes? Entonces ¿qué vendo? Pues eso, que les den el carnet joven, que vengan a darles el carnet joven a las abuelas. Es un show. Incluso invito a todos los famosos de Zaragoza que conozca, entonces hay un espectáculo tremendo. Y eso lo vendo ¿te das cuenta?

O sea, es el cambio de actitud. Entonces, nos enfrentamos a la manía de los trabajadores sociales, que somos las personas clave en esto, (y no solo los trabajadores sociales) de estar todo el día denunciando todo, es por nuestra propia inseguridad, como no... Claro, es muy difícil trabajar en esto, el fracaso está a la orden del día. La inmadurez en asumir el fracaso ¿qué hace? que nos quejemos de todo y de todos. Es muy cómodo

denunciar a las instituciones, denunciar a la sociedad... Déjate de denunciar y dedícate a... ¿sabes?

¿Para ti como se comunica bien un servicio social? ¿En que está basada una buena comunicación?

En esto que te digo, primero en la constancia. No en hacer campañas de publicidad o un folleto bonito, que hay gente que sigue identificando eso: buena comunicación, que tenga un folleto bonito. Eso en todo y empieza por la vida cotidiana. Mira las instalaciones con ojos de usuario, mira a ver qué cosas. Ya no digo: "Es que el centro es una mierda". Joder, es que el centro no te lo van a cambiar en un día, tienes que vivir aquí, luego empieza a mejorarlo. Yo ahora tengo la suerte de que el centro en donde estoy es una joya pero el albergue no, el albergue es una chapuza. Pues joder, lo voy a ajardinar, (hoy me habrán mandado ya el pre-supuesto de ajardinarlo, dejarlo ajardinado). Pero en primavera lo lleno de colas de flores, todo, porque joder es un patio exterior, que es lo bonito. Les pongo mesas de velador, le pongo máquinas de bebidas, sin alcohol, claro, le pongo postes, arbolado... Y ahora florecen, entonces, y contrato a un jardinero que me lo ponga aquello brillante, por lo menos esos cuatro meses ¿sabes?

Es decir, primero, ser constante, segundo, buscar siempre lo positivo del centro, no lo negativo y tercero, trabajar mucho la vida cotidiana. Si no te lo creen de dentro, si no se lo creen los trabajadores, los usuarios... crear identidades colectivas. Por ejemplo yo ahora estoy, eso sí que lo hemos hecho en el albergue, tenemos una identidad colectiva, el genio colectivo del albergue, Eso sí... algún día que... Si alguna vez quieres verlo en realidad es la ostia ¿eh? "El genio del albergue" es una obra colectiva. "El genio del albergue" es todo, la ex-posición del genio, con el genio. La exposición en la Expo. La exposición en la Expo. Exposiciones.

¿Qué es "El genio del albergue"? ¿"El genio del albergue" es una asociación que ha nacido en el albergue?

Es una asociación. Esto lo llevan todos, los trabajadores. Pero que nadie les ha dicho que lo lleven evidentemente. Lo han hecho directamente. Este es el genio de identidad colectiva. Por ejemplo, cojo otra identidad colectiva que estamos machacando y aborreciendo. Hemos salido hasta en el telediario esta semana. "La mosca", los libros de "Las moscas", es el sexto libro con moscas. "La mosca" nos identifica como mosca cojonera, las asociaciones en las que somos cuatro gatos. Hemos conseguido esta semana estar en el telediario. Las moscas son en el tema de la dependencia desde que salió el Libro blanco hasta hoy... Este es el último informe, "Mosca", la hicieron unos niños discapacitados. Tenemos pin, tenemos azulejos, tenemos imanes, tenemos libros. Todo con las moscas, hay una identidad colectiva en torno a esto, una imagen.

Esto mismo lo estoy intentando hacer en la casa donde estoy, la Casa Amparo, buscar una identidad colectiva. La putada es de identidad colectiva nos sale una cosa que tiene una connotación religiosa directa. Y claro, no a todo el mundo le gusta. La Virgen del

Amparo, en la iglesia hay una Virgen de pobres, con un pobre a cada lado, de rodillas, que es una joya. Pero claro, es una virgen. A mí que me importa, también el Pilar es el Pilar. Y Zaragoza se identifica con el Pilar aunque la gobierne Izquierda Unida algún día. Generar identidades colectivas, esto es un icono. La identidad colectiva, sentirse orgulloso de donde está, vivirlo y transmitirlo, esa es la clave ¿sabes? Trabajar primero dentro para que luego, desde dentro, se pueda transmitir con orgullo hacia fuera. Si no, es algo falso. Ese es el gran cambio, la clave para la buena comunicación de los servicios sociales.

Marketing de servicios públicos, ¿crees que el marketing es una herramienta adecuada para la prestación de los servicios sociales municipales?

Sí, siempre y cuando se combine con lo otro, sino no ¿sabes lo que te digo? Se combine con el... con esa... con ese trabajo intencional de la imagen en todo, en la vida cotidiana. ¿Sabes? Sino no. Sino puede tener un efecto de venta de algo, como todo. Vendo de cara a unas elecciones que he hecho muy bien esta gestión en servicios sociales o en lo social, vendo muy bien a nivel de Estado que la Ley de Dependencia no sé qué, y eso muy bien, pero si luego la gente ve que tardas un año y pico en valorar, que las prestaciones no llegan, que al final lo que llegan son 4 perras y es mentira todo, porque te descuentan de aquí y de allí...

Es decir, al final incluso se vuelve en contra de uno ¿sabes? Una cosa es el *marketing* y otra cosa es la realidad. Entonces, lo mismo en servicios sociales, si yo estoy vendiendo que la casa o el albergue es esto o aquello, y luego explota por todos los lados, los trabajadores dicen que eso es una chapuza, los sindicatos están en contra de la gestión del centro, las quejas de los usuarios son demoledoras... ¿sabes? Me ha jodido el invento.

¿Piensas que se establece a través de los ayuntamientos estrategias de marketing de servicios públicos a la hora de elaborar y transmitir a la ciudadanía los recursos existentes en materia de servicios sociales?

Pocas veces. Muchos ayuntamientos, todos o casi todos, hacen campañas de imagen, de comunicación de servicios sociales. Pero muy pocos tienen una estrategia continuada, intencional ¿eh? Yo no conozco ninguna. Digo una estrategia continuada. Al menos en una legislatura, ya no te digo que luego cambia el gobierno o no... Pero una estrategia, como estrategia, eh, no decir "voy a hacer una campaña para difundir tal cosa o para...". Eso sí se hace, y a veces salen bien y a veces mal. Pero estrategia, de la cual la campaña es un hecho. Pero hay muchas más cosas, desde la señalización, la cartelería, los folletos de información cotidiana... Por ejemplo, nosotros tenemos una desde el año pasado, una postal que damos a todos los usuarios que llegan, a todos los transeúntes, por supuesto a todos los visitantes, a todos, que es una postal que por un lado es una imagen bonita, una obra de arte del albergue, porque hacemos todos los años concursos de pintura rápida, hay obras muy buenas, una imagen, y por detrás decimos: cuanta gente trabajamos, qué instalaciones tiene, en breve, cuanta gente lo ha usado el año anterior,

cuantos hombre mujeres, extranjeros y españoles, cuanto cuesta ese centro y cuanto cuesta cada estancia de cada trabajador. En breve, eso lo damos constantemente, a todos.

Llevamos 12 años con una estrategia, de la cual eso es una parte pero todo responde... es decir, por qué los carteles son como son, por qué los folletos son como son, por qué la memoria la hacemos como la hacemos, por qué la señalización es como es, por qué los colores ¿sabes? El patio... Es decir, todo es parte de una estrategia que tiene en su contenido qué imagen queremos dar, en que vamos a basar esa imagen, cuál son los elementos que articulan eso, cuál es nuestro público. Todo. Eso no existe, eso es absolutamente inédito. No digo que no existan, sino que no lo conocen desde los propios servicios sociales, me extrañaría que haya mucho.

¿Desde la globalidad del ayuntamiento sí que existe?

Claro que existe. Por ejemplo, hay una cosa que se vende mucho, las marcas de ciudad. Claro, las ciudades hoy todas tienen su marca. Zaragoza, clarísimo que la intenta tener, claro, lo mismo que cualquier ciudad, pero todas las ciudades hoy compiten por la marca, el valor de la marca de la ciudad. Es decir, con qué se identifica Zaragoza, con qué se identifica San Sebastián, o Granada o lo que sea, claro, eso todas las ciudades, pero servicios sociales no, sin duda ninguna, no.

¿Crees desde las áreas de servicios sociales de los ayuntamientos se plantea estratégicamente la comunicación de los servicios sociales, que esto ya forma parte del trabajo cotidiano de estas áreas?

Primero, ni los gestores están preparados para esto. Tenemos gestores, lo voy a decir, además lo siento decirlo, en general, ¿eh?, en general (por supuesto con todas las excepciones), malísimos. En este área es un desastre, gente con un nivel de formación espantoso, pero en el peor nivel porque, quiero decir, algunos podemos tener una muy mala formación, yo la he tenido muy mala, pero tenemos consciencia de nuestras limitaciones. Es que hay quien no lo tiene. Es que hay, vamos... Hay una frase que se dice mucho en Málaga: "no hay peor cosa que un tonto motivado". Pues hay gente que es que creen que porque le hayan hecho jefe de servicio de repente ya... Y sabe lo mismo que ayer, que no lo era... Sé consciente de tus limitaciones. Tenemos muy malos gestores. Aunque también tenemos algunos excelentes. Hay en algunos sitios que, vamos, el otro día a mi me sorprendió en Logroño, una amiga mía, nos dio una explicación de calidad en servicios sociales, que yo me quedé... "Sabía que eras buena, pero vamos". Y como ella hay mucha gente. Pero también tenemos auténticos, vamos, zoquetes, porque no hemos tenido una formación adecuada. También, hay que reconocerlo, porque es un área menos valorada que otras en el Ayuntamiento y no viene quien se siente un poco importante en el ayuntamiento porque sabe y si le mandan a acción social lo considera un castigo y cosas así. Se valoran más las áreas de urbanismo, cultura, lo que sea. Y lo mismo pasa a nivel político. A nivel político es que viene cada uno, que vamos, auténticos psicópatas por decirlo así. Éste de la lista que le han tenido que meter porque en el partido tiene tal

agrupación que lo consideran decisivo, lo tiene que meter ¿Y qué le doy? Servicios sociales. O es mujer, o es la última, o es una chica joven... Y claro, de vez en cuando te sale alguien con luces, pero también te sale cada uno, que, que... ¿Sabes? Y luego, es un campo al estar tan ideologizado, los recelos y el "a ver qué dices", "por qué lo dices" y a los abuelos quién los va a hablar porque las asociaciones del mayor ¿sabes? Es un terreno de venta, pero de venta pura y dura. Entonces claro el marketing en ese campo también genera mucho... O sea, no es lo mismo vender en el tema cultural, que todo el mundo lo entiende, a vender en lo social. En lo social, parece que estás instrumentalizando al pobre, haciendo clientelismo... En lo cultural tienes que vender la ciudad, el concierto, la exposición la obra de arte, la rehabilitación...

¿Cuál crees que debería ser el público de la comunicación de los servicios sociales públicos? ¿Crees que la comunicación de los servicios sociales hace la distinción entre los mensajes dirigidos al ciudadano en general y los dirigidos al público objetivo de cada servicio?

Yo creo que no, con excepciones. En general no, porque en general no hay, lo que te digo, una estrategia de imagen. Entonces ¿quién es nuestro público? Todo. En principio todo, para empezar a hablar. A partir de ahí vamos a focalizar según, claro, el tema, eso es evidente. Pero te vuelvo a decir una cosa que te decía al principio: tenemos que ser muy conscientes de nuestros públicos directos, los que llegamos directamente. O sea, te decía antes los abuelos de la residencia pero coge cualquier servicio. O sea, yo a veces digo en los servicios sociales: "Coño, ¿cuántos niños tienes en la ludoteca, o en los centros de atención infantil o en los centros del mayor?". En los centros del mayor de Zaragoza tenemos 30.000 o 40 y tantos mil abuelos de carnet. Cuando mandamos un e-mail o un envío lo mandamos a 40. 000 abuelos. Tú fíjate lo que es eso, multiplícalo por alguien que tiene dos, tres personas alrededor de cada abuelo. Tú fíjate, público directo. Cuando hacemos las Bodas de Oro, ahora en febrero en el Teatro Principal, con el alcalde y tal, que por cierto yo pasé del brazo con una señora que iba sola y que me daba envidia, digo: "Agárrese del brazo que nos dan el premio". Y que nos dieron el premio. Pasamos la alfombra roja, llegamos ante el alcalde, se quedó a cuadros cuando me vio, cantaron el nombre y le tuvieron que dar dos besos y flores a la señora... se fue más ilusionada... Fíjate, las Bodas de Oro, 250 parejas, 500 personas directas, directas, en un acto. O sea, que se les da un premio, se hacen una foto con el alcalde, hay unos actos... 500 personas más sus hijos, familiares, vecinos... Tú fíjate si eso sale bien la difusión que hay, tremenda ¿eh? Yo creo que es importante considerar que llegamos a miles.

Por ejemplo, con la dependencia, en este año podemos tener 3000, 4000 personas en situación de dependencia. Sus casas, a las que el Ayuntamiento, por delegación del Gobierno de Aragón, tenemos unos gestores personales que ese es un tema muy bonito que lo estamos trabajando en imagen, el gestor personal de la dependencia, es la imagen de la atención personalizada. Y hacemos cosas que son de atención pero con imagen. Hemos hecho protocolos de intervención a todos los niveles, de seguimiento, de riesgo, de renovación, de tal, pero estamos metiendo los elementos de imagen en todos ellos. Es

decir, hay cosas que las hacemos como imagen, *¿qué tal se ha sentido?*, le felicito los cumpleaños... como si fuéramos el Corte Inglés y necesitamos clientes, fidelizarlos ¿sabes? No sólo atenderlo bien, sino que esté diciendo: *“esto es atención, con dos cojones”* ¿sabes? Desde las tarjetas hasta las tarjetas que lleguen, hasta la forma de dirigirse a él, hasta como recoger una llamada y luego seguirla... O sea, el ser proactivos.

Es decir, no está acostumbrada la gente a que desde el ayuntamiento te llamen para ver qué tal estás. Los usuarios me lo están diciendo ahora mucho en las entrevistas. les llama mucho la atención que un asistente social actúe a iniciativa. Es decir, no cuando voy a pedirle algo, sino que luego te llame y te diga “Oye, qué tal te fue con aquello” eso les impacta, me lo están diciendo. Bueno, pues nuestros gestores personales una de las cosas que estamos planteando es esa, que no solamente cuando hay una llamada “Oiga, que es que no han llegado los papeles” “Pues ahora te los mando y tal”, que al cabo de dos semanas llames tú: “Oiga ¿le llegaron los papeles?” “Sí, me han llegado” “Ah, me alegro, es que estaba preocupado”. Joder, es que le dejas impresionado. Eso es imagen ¿sabes? Bueno, pues todo eso. Imagínate 3000, 4000 familias con ese gestor personal, que todos los años les manda una carta diciendo “Estamos encantados de estar a su servicio” les mandamos una pequeña encuesta, de tres preguntitas, que no les puedes martirizar, si quiere usted no la mande, con sus respuestas... Eso el alcalde, por ejemplo. Bueno, pues fíjate tú la cantidad de público que tenemos ahí. Eso es la imagen, cuando hagamos eso de calidad y producto, el servicio que damos, la forma de darlo y con ese nuevo impulso del producto estás generando una imagen que luego si haces una campaña, *marketing*, pues lógicamente tiene credibilidad y se refuerza. Y se amplifica. Y sino pues, ahí estará, los atenderemos de cualquier manera, unos contentos, otros normal, no se qué, haremos grandes campañas... Pero sonará raro.

Si conseguimos unir esas dos cosas, una práctica distinta, de calidad e intercalando elementos de imagen... Yo me acuerdo una cosa y ya con esto termino que es que me tengo que ir. Uno de los buenos, buenos gestores sociales es Angel Parreño, psicólogo, ahora es vicepresidente de la Diputación Provincial de Albacete, y toda su vida ha sido Vicealcalde de Alcazar de San Juan. Este psicólogo era director del centro de Servicios Sociales. En tiempos tenía un programa, que me lo comentaba, decía: “A ver qué se te ocurre para cómo lo puedo vender, porque es que no les puedo explicar por qué lo hago porque si no, no lo harían y se notaría falso pero ya verás”. Dice, él hacía el siguiente análisis, cada vez que un asistente social va a una casa es porque hay un problema, con lo cual claro nadie... no es agradable que llegue el asistente social, más allá de que ya te hagas amistad con él pero... es como el siguiente al encargado, entonces llevo años pensando cómo conseguir que el asistente social entre en una casa en un momento alegre. Y se me ha ocurrido que el momento alegre es cuando nace un niño. Con lo cual como va la enfermera para ver... la del Centro de Salud que hagan una visita conjunta, porque tenemos buena relación, para ver si hay algún problema social. Dice “No hay, en el 99 % de las casas no hay un problema social cuando nace el niño, de ningún tipo. Claro ha nacido un niño están encantados pero por si acaso, lo incluyo dentro de los programas de prevención”. Claro, recibía crítica de

los trabajadores porque decían “Es que no se previene nada. Este año ni una sola de las visitas que se ha hecho ha servido para prevenir nada” Claro, no les puedo explicar que no lo hago para prevenir, que lo hago para cambiar la imagen. Primero de ella, es decir, que en una casa se les reciben en un momento alegre, que lleguen y digan: “¡Ay! te invito a una copa, mira que niño, mira que guapo, mira...” ¿sabes? Que llegues en un momento alegre. Para que tú mismo digas, hago un trabajo que no siempre es ver penas, es ver alegrías, con lo cual te cambia tu percepción. Y segundo la gente, cuando te ve entrar en una casa, ya no te ve solo que vas a un problema, para que veas. Tú fíjate que idea más buena. Pero claro, los trabajadores no lo entendían. Pero es curioso, eh! Poca gente trabaja la imagen como él. Él si que tenía esa visión de la imagen, que la tiene, pero de eso hay muy poquita gente. Para que veas.

O sea que el *marketing* es importante, pero sino hay este tipo de cosas, como las de éste de Alcázar que te digo, o como lo que estoy haciendo yo en el albergue. Es decir, equivocado o no pero con intencionalidad y trabajando desde la práctica. O con los gestores personales de la dependencia. Desde la práctica trabajar ya la imagen. Y luego el *marketing* es eso. Es una especie de herramienta para eso, ampliarlo, que lo sepa más gente, pintarlo más bonito de lo que es... Inevitablemente, eso también es *marketing* y publicidad pero siempre que haya una base real. Es decir, te pueden vender que tal coche es bueno y que además te hace feliz, eso es una exageración. Pero, coño, si el coche es una chapuza se va a caer pero si el coche realmente es buen coche. .. Bueno, ya sabes que la publicidad exagera, pues eso también con los servicios sociales. Si el gestor personal hace bien su trabajo diremos que gracias a él las personas en situación de dependencia son felices. Es exagerar pero algo de eso sí que hay.

B.12. José Miguel Almansa

José Miguel Almansa es otro profesional de lo social. Educador social del Ayuntamiento de Fuenlabrada ha trabajado durante 14 años en intervención social desde diversos ámbitos (discapacidad, inserción laboral y actualmente con menores en riesgo social). La entrevista tiene lugar el 14 de abril de 2009 en el domicilio del investigador.

¿Cuál es tu relación con el mundo los servicios sociales?

Yo soy educador social en el Ayuntamiento de Fuenlabrada desde hace 14 años. Estuve 7 años trabajando en un programa de ocio para personas con discapacidad intelectual que luego fue programa de inserción laboral y los últimos 7 años los he dedicado al ámbito de adolescentes en riesgo social, siempre dentro directamente de una entidad de servicios sociales del Ayuntamiento de Fuenlabrada.

¿Estarías de acuerdo con esta afirmación "Comunicar servicios sociales es comunicar derechos ciudadanos"? Se puede hablar de derecho mientras no exista una universalidad? Porque los derechos sociales todavía no son universales ¿no?

La primera pregunta, sobre si hablar de servicios sociales es hablar de derechos pues... pues te digo que sí. Además muchas veces las personas, los ciudadanos no conocen sus derechos en profundidad. Los servicios sociales muchas veces creo que siguen estando estigmatizados, como que es algo para pobres ya, cuando no tienes ni para comer vas a Servicios Sociales. Y luego la gente descubre que no, que es el canal donde se vertebran sus derechos, que ni siquiera saben que tienen.

¿Se puede hablar de derechos cuando no existe una universalidad? Porque los servicios sociales hoy por hoy no son universales. Me han hablado otros entrevistados de que son derechos subjetivos pero que realmente no son derechos para todas las personas todavía. La Ley de Dependencia va a cambiar un poco eso pero...

Yo sí que creo que son derechos para todas las personas, lo que pasa que no es para... no es siempre, todo el rato, para todas las personas. O sea, el problema de los servicios sociales es que muchas veces no piensan en derechos para personas sino que piensan en derechos para problemas. O sea, que hay unos servicios para minusválidos, unos servicios para ancianos, unos servicios para jóvenes, unos servicios para tal... Pero claro, a veces las personas se quedan en tierra de nadie, ni son jóvenes, ni son parados, ni son minusválidos, o a lo mejor son ancianos minusválidos o jóvenes parados. No creo que haya ninguna persona que esté desamparada en servicios sociales, pero a veces sus problemas no están reflejados en ninguna tabla de servicios sociales.

¿Piensas que los servicios sociales son unos servicios invisibles? Cuál crees que es la percepción que tiene la sociedad sobre la asistencia de los servicios sociales?

Creo que por un lado hay una percepción de que es casi asistencial, para dar de comer a quien no tiene comida, que es una cosa que yo creo que nos viene casi de... pues no sé si vendrá del Franquismo o de la Edad Media, pero si que hay una visión un poco oscura, que a servicios sociales vas cuando no tienes ni para comer. Y luego hay otra visión que es un poco tenebrosa, que yo la identifico como que viene del cine americano, que los servicios sociales son los que quitan niños, los que meten niños en... los separan de sus padres, los que rompen familias y tal y cual ¿no? Yo creo que en general hay una visión muy negativa de los servicios sociales.

¿Consideras que es fácil comunicar servicios sociales? ¿A tu juicio de que problemas adolece la comunicación de los servicios sociales?

Creo que a veces no se expresa como algo positivo, no como una oportunidad sino como un salvavidas. Y claro a nadie le apetece ver... cuando vas en un barco no te apetece mucho ver un salvavidas, son como un augurio de malas noticias. Si tú estuvieras en un

barco y hubiera un salvavidas que pusiera “oportunidad” pues te parecería un poco absurdo ¿no? pero... lo es. No sé si va un poco en el carácter español el rollo de que los servicios sociales es como un poco desprestigio, es como ir al psicólogo, como ir al psiquiatra, como la anilla final cuando ha fallado el paracaídas. Entonces, pero también es por ignorancia, yo creo que no...

Creo que hay una visión, igual que cuando la gente te dice: “Ve al psicólogo”, “No estoy loco”, “Ve a los servicios sociales” y muchas veces no saben los derechos que los asisten ¿no? En este sentido yo creo que uno de los grandes pilares de los servicios sociales todavía desconocido es la intervención comunitaria. Yo creo que ahí habría que cargar mucho más la tinta, en todo lo que es asociacionismo, voluntariado, foros... todo lo comunitario de servicios sociales.

¿Consideras que es fácil comunicar servicios sociales?

Yo creo que no porque está muy estigmatizado y porque, y porque... pues... es que no sé cómo decirte, es como... ¿es fácil señalar las salidas de emergencia? Je, je.

¿Qué fin o fines piensas que debería perseguir la comunicación de los servicios sociales? ¿Cuáles deberían ser sus objetivos principales?

Creo que acercar al ciudadano a unos derechos que tiene por el hecho de ser ciudadanos. También yo creo que esa comunicación debería ser realista porque aquí es verdad que en España pues... no sé, en otros sitios tampoco... no sé si en España... pero vamos que somos muy triunfalistas. Entonces, o hay una visión un poco tétrica de todo lo social, o de repente, como está pasando con la dependencia, que de repente hay una publicidad y una imagen que los ciegos van a ver, los cojos van a andar y que esto va a ser “champán para todos”... y al final no se cumplen las expectativas que se despierta en la población. A mí eso tampoco me parece. O sea, yo creo que tiene que ser una comunicación real. O sea de, de... plantea un poco la problemática que tienes y en la medida de lo posible se te apoyará. Pero no significa que te vayamos a solucionar la vida por tener un problema.

Vale, o sea que acercar los derechos a los ciudadanos y hacer una comunicación lo más realista posible.

Sí, y luego yo creo que también a mí me parece que sería interesante huir del tema de la cronificación. O sea, yo creo que últimamente la gente está como loca por buscar un diagnóstico. Esto de: “Yo creo que mi hijo es hiperactivo”, “Yo creo que mi hijo es autista”, “Yo es que...”, ¿sabes? es como que necesitamos que nos clasifiquen en algo. Y es verdad que hay determinados colectivos que necesitan que les clasifiquen en algo casi negativo para tener un derecho, una pensión, un derecho a un no sé qué, un derecho a... Ahí sí que creo que la comunicación de los servicios sociales tendría que ser más, más... social, menos servicio y más social.

¿Qué piensas que es lo más significativo de la comunicación de los servicios sociales? Crees que comunicar servicios sociales conlleva algún tipo de característica especial, que la comunicación de los servicios sociales tenga algún tipo de características específicas, que no tengan la comunicación de los servicios de salud o los servicios de seguridad, la policía, o los servicios educativos?

Ya. Indiscutiblemente, los servicios sociales están asociados a problemas, o sea, a problemas sociales. Entonces, sí que, a lo mejor, a veces se meten en un terreno vidrioso, delicado porque, porque... ofrecer posibles soluciones a problemas... pues a veces es complicado. Primero, para que la gente se identifique como que tiene ese problema, pero también para que la gente no se cronifique por tener ese problema. O sea, porque muchas veces en servicios sociales la gente viene con su... con sus problemas como bandera. "Mire yo es que soy minusválido", "Yo es que lo que pasa que como soy una mujer separada", "Yo es que como he sido una mujer maltratada"... ¿Me entiendes? O sea que... el juego también es: aquí tienes unos derechos que te sirven pero no vayas con el carnet por delante de "persona-problema".

Porque no me parece sano ¿sabes? De hecho, uno de los grandes problemas de los servicios sociales es la cronificación. O sea, de tener ya segunda o tercera generación de familias de servicios sociales, que yo creo que eso sí que se da en general bastante. Como que las familias de servicios sociales, los niños que van a campamentos de servicios sociales, los de servicios sociales acaban siendo casi un... una casta social ¿no? los de servicios sociales. Es un poco como "los parias de la India" pero en España.

¿Cómo valoras que influye la comunicación en el uso de los servicios sociales por parte de los ciudadanos? ¿Piensas que el factor comunicación entre Administraciones locales y ciudadanos es importante a la hora de elaborar y ofrecer servicios sociales?

Yo creo que despiertas una expectativa, claro, cuando dices "Se va a dar una ayuda a todas las personas que tengan un niño" o "Se va a dar una ayuda a todas las personas que tengan una persona con discapacidad dependiente en casa". Pues claro, generas una expectativa. Entonces la gente viene a por la ayuda que le han dicho que le van a dar. Entonces, hay un efecto inmediato. Si tú dices "Vamos a dar duros por pesetas", la gente va a por su duro. Luego hay otra historia que yo creo que no se corresponde muchas veces entre la comunicación de los Servicios Sociales y la realidad que es que te comunican que tienes un derecho y que va a ser superfácil y luego, cuando vas, eso se convierte en un laberinto de papeles, de cosas que tienes que llevar, de justificantes...

Una odisea.

Una odisea, un viaje de Ulises, que entonces no se corresponde con la realidad. O sea, yo creo que... yo creo que la comunicación a veces peca de simplista pero que luego el proceso es sumamente "desanimante" o "desanimador" o como se diga, muy complejo. También yo creo que eso está relacionado con el carácter intrínseco español, que es

verdad, que somos desconfiados por naturaleza y que también hay mucho miedo a la picaresca ¿no? O sea, eso se oye mucho en Servicios Sociales ese sentimiento como de que mucha gente va allí como a engañar. Pero fíjate, a mí me parece que eso se contradice con lo que decíamos antes de la imagen que se tiene de Servicios Sociales. O sea, yo creo que, si ir a Servicios Sociales sigue siendo un poco estigmatizante, e ir a servicios sociales sigue siendo casi como algo tenebroso, como lo de ir al psiquiatra, aunque ya cada vez menos pero sigue siendo, el mero hecho de ir ya es un filtro ¿sabes? Yo siempre lo digo, la gente normalizada no va a Servicios Sociales a ver si engaña para sacarse unos durillos o para que le paguen el gas... También porque las ayudas que se dan son tan nimias y tan... muchas veces pequeñas y tan ridículas que una persona normalizada no pierde un minuto de su tiempo a ver si le saca...

Claro, yo creo que tiene más sentido ir a rascar a cultura que ir a rascar a servicios sociales... Sí, porque en cultura si te sale "la cosa tonta" pues igual puedes llevarte una subvención que te cagas por hacer una gilipollez. Pero en servicios sociales la posibilidad de llevarte un dinero que te cagas por hacer una gilipollez son nulas ¿sabes? Vamos, yo lo veo así.

¿Tú consideras que la comunicación de los servicios sociales públicos es eficaz, que se adecua a los fines de los que hablabas antes...?

No. No, no, yo creo que en general nada. De hecho, además, en el rollo un poco más masivo de comunicación a la población como puede ser la televisión, los servicios sociales siempre salen muy mal parados. O sea, que siempre es como: "Fíjate, hemos detectado a unos viejitos que los van a echar de no sé donde y servicios sociales no ha hecho nada", "Hemos detectado un niño que le estaban pegando, no sé qué, y servicios sociales no ha hecho nada". O sea, si yo, por lo menos yo lo percibo así, si... puedo estar equivocado, si tú ves cómo le llega la imagen de servicios sociales a la gente, es un poco como de gente que llega tarde ¿sabes? Es decir, como los "mangas verdes", "a buenas horas mangas verdes", los de servicios sociales, ¿sabes? Muy rara vez he visto yo en la opinión pública, en los periódicos, en la tele que salga una intervención impecable de los servicios sociales.

Que sin embargo existen.

Claro que existen. Lo que pasa que las intervenciones impecables de los servicios sociales no se ven.

¿Sabes? porque se han hecho de tal manera que yo creo que no... Pero como que si que... el problema es que yo creo que también hay un error ¿no? Y es que los servicios sociales muchas veces se los asocia con intervenciones de emergencia, que la gente piensa muchas veces en los trabajadores sociales pues como los bomberos, como la protección civil, la policía, como tal... Y las intervenciones sociales que son invisibles, pero que son más valiosas, yo creo que son las de fondo, ¿sabes? O sea, son...

Las que llevan tiempo ¿no? La "lluvia fina" de la que hablábamos antes.

Claro, esas asociaciones que llevan años y años, esos trabajos de muchos años de tal... pues al final de las... las vértebras de la sociedad ¿sabes? Que son cosas que no se ven, pero que están ahí y que llevan mucho tiempo. Que es uno de los problemas que está habiendo ahora. O sea, se están desmantelando muchos recursos y dispositivos de servicios sociales y claro, si tú a un municipio de repente le quitas a los policías, pues en 24 h es el caos o si de repente cierras el parque de bomberos de una ciudad, pues el primer incendio canta que no veas, pero claro, si tú de repente quitas un centro de atención a inmigrantes, un servicio jurídico de no se qué, o cierras una escuela de convivencia, o de repente cierras una asociación de no se qué, claro en ese momento no se nota pero dentro de un tiempo claro que se va a notar, ¿sabes? O sea que es verdad que los servicios sociales son ladrillitos que poco a poco van sacando y no se desploma en ese momento, salvo que sea que dijeras “Vamos a sacar el IMI” o “Vamos a sacar el X”, “Vamos a quitar ayudas directas y tal”, pero es que ni aún así, es que no se nota tanto. Es como quitarle los pilares a un castillo de naipes.

El problema que está habiendo ahora con la crisis, pues a mí me parece estupendo que gasten mucho dinero en hacer polideportivos, luego a ver con qué los rellenan. Pero, pero... yo lo que creo que, en una época de crisis, donde habrá que reforzar las patas de la silla son los servicios sociales. Porque es que, va a haber más gente con... con problemas, que gente con posibilidades de resolver su historia médica. El otro día el Punset lo dijo, o sea que la gran inversión que tiene que hacer el Gobierno en la crisis es tener los refuerzos psicológicos para afrontar una crisis. Y en ese sentido... Lo que pasa que los servicios sociales es una cosa un poco... no luce mucho la verdad. No es una cosa que luzca mucho.

¿Cuál crees que debería ser el público de la comunicación los servicios sociales? ¿Crees que la comunicación de los servicios sociales hace la distinción entre los mensajes dirigidos al ciudadano en general y los dirigidos al público objetivo de cada servicio?

Tiene que ir dirigida al público en general, sobre todo porque las circunstancias sociales... es que no hay colectivo específico. O sea, que tus padres sean mayores y no te puedas hacer cargo de ellos, es que eso le pasa a gente de barrio alto, de barrio bajo, de barriadas, ricos, pobres, ignorantes, analfabetos ¿sabes? Que de repente tengas un hijo con discapacidad, eso le pasa a todo el mundo, que de repente tengas un problema de...

La idea de que os problemas sociales son de todos...

Claro, además no están estratificados ni por barrios, ni por clases ni por, o sea... caen donde caen. Lógicamente, yo creo que es verdad que “en perro flaco todo son pulgas”. O sea, que hay determinadas zonas, o barrios, o situaciones donde de repente todos los problemas sociales se concentran. Pero, pero... pero nadie está exento de ser usuario de Servicios Sociales, que es uno de los grandes retos que yo creo que habría que hacer, que la gente se diera cuenta que los Servicios Sociales son para todo el mundo. Ahora fíjate, yo conozco a gente que trabaja en Servicios Sociales de los barrios de Madrid más

acaudalados. Claro tienen otro perfil, sobre todo el perfil son personas mayores... ¿no? Lógicamente si te vas al barrio de Chamberí, al barrio de Salamanca, pues hay más personas mayores que drogadictos. Pero porque no tienen problemas, no hay recursos. Son Servicios Sociales que están desencarnados, no hay recursos. O sea, te quiero decir, que nadie está exento de ser usuario de Servicios Sociales. Luego a nivel personal te puedo decir que de repente mi familia, una familia de clase media, sin problemas económicos, no se qué, un alzheimer de mi padre pues, claro, nos situó en una posición de emergencia social, en muchos sentidos ¿no? Que bueno, al final los recursos sociales son lo que son y al final todo fue a golpe de los ahorros, 5 años de alzheimer se llevaron... pues eso, nos pusieron en una posición de dependencia total de un sistema que no nos respondió, las cosas como son.

En la difusión actual de los servicios sociales, ¿se utiliza la pedagogía necesaria para llegar a ese público?

No, es que no llega. No llega a ningún lado. Vamos, yo no lo veo por ningún lado ¿sabes? O sea, los únicos que están haciendo servicios sociales al gran público para mí pues es un poco las campañas que se pueden hacer de la Once, el tema de empleo y tal y cual. Pero, por ejemplo, en España hay colectivos que están totalmente invisibilizados: los enfermos mentales no existen en España; los, los... las personas con problemas de consumo de drogas están totalmente criminalizados; los adolescentes no existen, o sea, están al paio a expensas de... pero vamos casi de marcas te diría de zapatillas y ropa, nadie habla de los adolescentes, nadie habla de otro tipo de colectivos ¿no?

Ahora, es verdad, hay algunos colectivos que políticamente están más en boga como el maltrato de mujeres, pero luego hay por ejemplo otros colectivos que están totalmente olvidados, a la mano de Dios, o sea, no existen ¿sabes? O luego otros colectivos están sólo enfocados en, en... puntos muy concretos. O sea, por ejemplo, el tema de inmigrantes. Parece que solo hay gente que viene en cayucos, o en pateras, o delincuentes. O sea, el gran mundo de la inmigración no existe, a nivel... a nivel pedagogía pública ¿no? No existen. O sea, no... no sé, puedo estar equivocado ¿sabes? que luego, la gente conoce que luego hay inmigrantes trabajadores pues porque conoces al panadero, o porque conoces a un albañil, pero porque lo conoces tú, pero por los medios de comunicación, o por el gran público que haga, o por la difusión que hagan los servicios sociales, no existe. O sea, solo existen los pobres que vienen y se mueren en las playas, o los delincuentes de bandas organizadas ¿sabes? Pero que luego, del gran monto general de este colectivo no se habla mucho, no se habla casi.

¿Preparáis, planificáis estrategias de comunicación desde las áreas de los servicios sociales?

Donde trabajo yo no, la verdad. Y, de hecho, creo que es una gran carencia ¿no? Es una historia que la verdad que la he luchado mucho en mi puesto de trabajo muchas veces ¿no? O sea, en Servicios Sociales, por ejemplo, se siguen con cosas tan antiguas, tan

arcaicas y tan edificadas como los folletos. O sea, los folletos son una cosa que no se lee nadie, que se caducan antes de que estén impresos, que... Yo siempre lo digo, los folletos es "pescar en pecera", O sea ¿qué hacen 16 tacos de folletos en el mostrador de Servicios Sociales? O sea, la gente no va a Servicios Sociales a coger un folleto ¿sabes? Creo que habría otras formas de comunicación, la cartelería publicitaria, la, la... Internet, la, la... la emisión directa, por ejemplo, de...

Te voy a poner un ejemplo: Si en servicios sociales se hace un programa de voluntariado de servicios sociales, yo veo que tiene más sentido que haya un póster de voluntariado de servicios sociales en un mercado, en una farmacia, o en una cafetería que en un centro de servicios sociales. O sea, que es que al final es como muy...

Eso me lo han dicho varios de los entrevistados "Es que estos carteles nunca salen de aquí... Los vemos siempre nosotros", "Sólo los ves aquí".

Claro, es que es eso. Sí, es que es un rollo como muy... como muy autotético. Es como los carteles de estas enfermeras que te piden silencio dentro de un hospital, que si los descontextualizan no tienen ningún sentido. Pues, o sea que no, no... Esos carteles luego no se ven en el metro, luego no se ven en los colegios, luego no se ven en... pues eso, en las cafeterías, en los bares... Fíjate, en ese sentido yo hubo una cosa que me llamó mucho la atención en México, estuve en una cafetería una vez comiendo y los manteles de papel, de estos que te ponen en la bandeja para comer, tenían publicidad de actividades de Servicios Sociales, y a mí me parece una idea estupenda. Entonces te decía: "Si tienes un familiar que tiene un problema con no se qué, ves a no se qué", "Si tienes...", "Oye, el día tal va a haber una charla de...". Y estaba donde está la gente.

O sea, que esa comunicación no sale de los circuitos de los servicios sociales, es lo que me quieres decir.

No, no sale. Y a mí por ejemplo es eso, le tengo especial manía a la folletería. O sea, que haya gente que siga gastándose dinero a 6 colores en un papelito, yo no sé Es como, ¿por qué la gente nos sigue echando publicidad en los buzones si ya la tiramos, si no la leemos? Entonces es como... ¿Por qué nos meten una...? Sobre todo porque es que además el rollo folleto, o el rollo papelito así chin-pum deja la publicidad al azar, o sea, a que tú te lo encuentres, No a que... Si tú vas con un problema concreto vas a buscar la solución en un sitio concreto. Y si... y si no sabes que tienes unos derechos, el que lo veas anunciado por la calle pues te puede servir como aliciente para ir a reclamar ese derecho. Pero claro, que de repente en una sala de espera de un centro de Servicios Sociales haya un folleto superengorroso donde te cuente que puedes solicitar para este verano para tu abuela... O sea, que tiene que ser casi como la puta casualidad de que te encuentres con el folleto un día.

Entonces, es como decir ¿por qué dejan al azar la información? La radio, por ejemplo, a mí me parece que es un medio superpotente de información. De hecho, en Fuenlabrada durante mucho tiempo, no sé si se sigue haciendo ahora, había un espacio de la radio que nos llamaban y nos invitaban y se hablaban de cosas que van a hacer los

Servicios Sociales y tal y cual, en Onda Fuenlabrada. El efecto era inmediato, porque luego había muchas personas, especialmente amas de casa, que son las inductoras de los Servicios Sociales en las familias, que recibieron información directa de las cosas que se iban a hacer, o de los derechos que tenían, o de los programas que había, o de los... Pues a mí me parece que eso tiene mucho más sentido.

O sea, que piensas que de alguna manera hay medios de comunicación y herramientas de comunicación que... que no se utilizan, que los servicios sociales se quedan en los folletos y que hay herramientas de comunicación, por ejemplo la radio, que dices que es una gran herramienta, pero que se utilizó una temporada y luego se dejó de utilizar o...

Sí, yo no sé si se dejó de utilizar. Mira, yo desde mi punto de vista, por lo menos yo lo veo así, pienso que los servicios sociales es una cosa muy feminizada, tanto en personal que trabaja en servicios sociales, no hay más que verlo, el número de trabajadoras sociales, directoras de servicios sociales, concejales, los peces gordos, es una cosa que sigue estando muy feminizada. Y sigue estando muy feminizada en usuarias, son las mujeres en una gran mayoría las que se preocupan de buscar la residencia para el abuelito; el centro para el hermano que tiene problemas de no se qué; para el hijo que tiene discapacidad; para el chaval joven que no está estudiando, que no está haciendo nada; para ir a pedir la ayuda económica para no se qué. O sea, sigue habiendo una relación muy directa entre Servicios Sociales y mujer ¿no? Entonces habrá que ver en que círculos se mueve la información de las mujeres para que la información llegue adonde están las mujeres, que yo creo que por ahí se abriría una línea muy interesante. Quienes son las...? Es que, a lo mejor tiene más sentido poner en los supermercados o en el Día del barrio las cosas que va a hacer servicios sociales esa semana, o que se ha abierto el plazo para solicitar la ayuda de no se qué, que esté metido un díptico en un despacho dentro de servicios sociales.

¿Quién diseña la comunicación general de los servicios sociales del ayuntamiento, lo que es la comunicación que va al ciudadano? ¿Quién se encarga de esa comunicación? Es algo que está más en el nivel político o está en el nivel técnico?

Pues yo creo, por lo menos donde yo trabajo yo creo que hay mucha autonomía, mucha independencia para que cada programa haga más o menos la difusión que quiere. Lo que pasa que sí que es verdad que luego hay como una especie de gabinete de prensa o así, que retoca mucho matices estéticos pero yo creo que no lo hace desde un punto de servicios sociales, que a lo mejor luego es que, que si el logotipo más grande, que si este color aquí, que si este tipo de letra, pero yo no creo que se meta tampoco en... En general, yo creo que hay bastante autonomía.

Eso también tiene algo de positivo, ¿o no?

Sí, pero yo creo que falta una estrategia general. O sea, al final es, por lo menos donde yo trabajo, es como un “Reino de Taifas” donde cada uno se hace sus propios folletos.

Creo que eres la tercera persona entrevistada que me habla del “Reino de Taifas”.

Fíjate, claro, lo que pasa que luego, claro, también va un poco por modas. Si de repente se pone de moda, entre comillas, el acoso escolar, pues eso tiene una dotación presupuestaria y tiene un movimiento que hace que salgan unos folletos, unos carteles y unas movidas, que si no está de moda la intervención con, qué te voy a decir, con adolescentes en riesgo, pues no tiene esa folletería, esa cartelería y esa... A mí siempre me ha parecido paradójicamente... De repente un servicio de acoso escolar no sé qué, que es un problema muy serio pero que afecta a 5 niños al año, tiene una dotación publicitaria que no tiene por ejemplo un servicio de educación de calle que afecta a 1500 niños al año. Entonces, paradójicamente los educadores de calle acaban haciendo unos folletos que acaban siendo una fotocopia doblada. Y la prevención del acoso escolar acaba teniendo unos carteles a 36 tintas, que...

A lo mejor habría que diseñar más las historias de, de... por colectividades realmente numéricas ¿no? sin despreciar los problemas puntuales. A mí me parece más interesante que todo Fuenlabrada en este caso sepa que existen 6 educadores de calles que 4 chavales que algún día se sientan acosados tengan un servicio de no sé qué, que también es importante, pero la publicidad desde luego no se corresponde con el, con e... Al final es como dicen los mexicanos: “Es mucha crema para medio taco”.

Ahora por ejemplo, pues eso, y en concreto en el caso de Fuenlabrada, ¿no?, se ha hecho ahí una base de datos y cruzada en red de niños, malos tratos y tal. Pero claro dices “Bueno, se ha hecho una base de datos pero ¿cuántos niños vas a meter ahí? ¿A 5?” O sea, que al final se ha hecho ahí un dispositivo pero ¿de cuánta gente estamos hablando? Cuando luego, a lo mejor, hay 15.000 niños todos los sábados que no saben donde ir a jugar al baloncesto, o que no saben si se podrán ir de acampada o no.

Pero vuelvo a lo mismo, porque yo creo que los servicios sociales están muy vinculados a problemas, entonces van mucho a problemas salta la mata ¿sabes? no a problemas... no a personas, a colectivos de personas y en ese sentido es muy desigual el tema de la... Por ejemplo, pues todo el tema este de jornadas: Jornadas de la Discapacidad, Jornadas de la Inmigración, jornada de no sé qué. Pues al final, las Jornadas de la Discapacidad es que las asociaciones de discapacitados van ahí a hablar un poco de “sus cositas”, no acaban de salir al orden público ¿sabes? O estas jornadas de la inmigración. Pues que los polacos hacen una tarta y los chinos hacen un pastel, y Los rusos van a hacer un bocadillo y vamos a poner música irlandesa. Dices: “Bueno, esta muy bien, pero ¿de eso que le llega a la población?” Que es todo el rato como “pescar en pecera”. Es todo el rato como los de siempre, los de siempre de “sus cositas”. Y es como que yo creo que hay que salir para afuera, hay que hacer cosas para la gente, que al final hay que estar en la fábrica y en los mercados...

En la ciudadanía en general.

Sí, que la gente lo vea. Que la gente lo vea.

Si en el pregón de las fiestas del pueblo sale un intérprete de sordos tiene más efecto social que la Decimoquinta Jornada de Sordos del Municipio todos allí en una sala haciendo no se qué. Como que yo creo que a veces la incidencia política y social está en gestos que los vea todo el mundo ¿no?

No sé si tu has oído hablar del marketing de los servicios públicos, hacer marketing con los servicios públicos y lo que te quería preguntar ahora ¿tú crees que se utilizan herramientas, incluso estrategias de marketing para eh... ofrecer, publicitar, elaborar los servicios sociales?

No. Nada, nada. Yo creo que no porque... pero porque te digo una cosa: servicios sociales sigue siendo un sitio donde servicios sociales igual problema y servicios sociales es un sitio como que de entrada la gente no quiere ir. De hecho, yo siempre lo digo, que yo trabajo en un programa de adolescentes que es el único programa donde seguro que no quieren ir. O sea, porque hay gente que dice “Bueno, voy a ver si me dan una ayuda”, “Voy a ver si me dan una paga”, “Voy a ver si me pagan el gas”, “Voy a ver si me pagan la luz”, “a ver si me encuentran trabajo”, pero, pero de entrada si la gente pudiera no iría ¿sabes? Entonces, a veces no es muy inteligente utilizar un *marketing* para ofrecer cosas que luego no vas a poder dar. Porque claro, es como decir “Si se viene usted por aquí le damos 30 euros”, pero si luego es mentira... o al final dices “No hombre, si verdad es pero... pero pida usted cita y a lo mejor en mayo le quitamos a usted el hambre”.

¿Desde los ayuntamientos se realiza algún tipo de acción o se usan herramientas para conocer el grado de satisfacción de los trabajadores sociales con respecto a su trabajo?

Pues... no lo sé, yo creo que no, o sea, en Fuenlabrada en concreto ha habido intentos de hacer grupos de calidad y no se qué, no se cuantos, pero no se si medían exactamente la satisfacción de los trabajadores o otros...

La comunicación interna es importante en vuestro trabajo cotidiano ¿verdad?

Pues sí, porque, porque yo creo que al final somos personas que estamos trabajando todo el rato con personas. Y además, yo siempre lo digo, todo el rato con personas tristes. O sea, que nosotros no somos recepcionistas de hotel, ni somos los que dan las toallas en un spa... O sea, nosotros casi nunca vemos gente contenta ni satisfecha. Y Si a una persona le resuelves algún problema, casi siempre, bueno, pues bien pero le hubiera gustado un poquito más. Si a uno le das una ayuda de 100 euros, hubiera querido 150; y si uno le consigues una residencia para su abuelito, la hubiera querido mas cerca; y si a uno le hubieras conseguido un curso de peluquería, quiere el curso y luego trabajo. O sea no acabas de... ¿sabes? Los servicios sociales acaban siendo unos servicios un poco frustrantes en sí mismos ¿sabes? No es como si fuera “No, es que he hecho un curso de no se qué y

me lo he pasado muy bien.” O sea, que es un rollo como que la gente viene a pedir y siempre se le da la mitad de lo que pedía y un quinto de lo que deseaba ¿sabes? Y una décima parte de lo que a él le arreglaría la vida. O sea, entonces, yo creo que los trabajadores sociales, educadores y tal siempre trabajamos pues un poco con contener la frustración de la gente ¿no? Y en ese sentido pues yo creo que sí, que a veces estaría muy bien que la gente descansara. Yo esto lo digo a veces y la gente se echa las manos a la cabeza. Yo creo que en servicios sociales no pasaría nada si se planteara que cada 5 o 6 años se planteara unos meses sabáticos. No me parece que fuera un abuso, ni una cosa descabellada.

O sea, me parece que servicios sociales (y ahora con la crisis se va a ver) somos la vanguardia, somos la primera línea donde nos llevamos todas las ostias de la sociedad. Porque, desde luego, si ahora hay problemas económicos, sociales, ni las cajas del Carrefour, ni las cajas del Mediamarket o del Mercadona se van a llevar la primera ostia, la primera ostia se la van a llevar los servicios sociales. Yo creo que ahí sí que falta un poco el cuidar a los trabajadores sociales. Porque es que además hay una cosa que es evidente, que es que cuando una persona está mal, cuando está en paro, cuando lo está pasando mal, cuando tiene problemas es que tú representas al Gobierno, representas a Zapatero, representas a Obama, representas a Bush y representas al Mundo porque es la trinchera donde van a pegar tiros. O sea, de repente una persona pide cita con el médico y va a ver si, con todo respeto, va a ver si el médico le cura o pide cita con no se qué. Pero la gente va, pide cita con los servicios sociales y la gente muchas veces viene a descargar toda la mierda que trae (y perdona por la expresión) de todo ¿no? O sea, yo creo que sí que tenemos un trabajo como de válvula y, a veces, no es que no se valore, es que no se cuida nada al personal de servicios sociales. No hablemos de servicios sociales subcontratados, mal pagados, poco reconocidos, precarios...

¿En tu trabajo, qué herramientas de comunicación interna utilizáis más a la hora de comunicaros con otros educadores sociales o con los trabajadores sociales? Correo electrónico, teléfono, cartelería, tablón de anuncios...

Sobre todo, yo creo, correo electrónico, teléfono y muchas veces sí, el boca a boca. En ese sentido, yo creo que están muy bien los foros, los encuentros, las reuniones... Eso por ejemplo Fuenlabrada lo cuida mucho y yo creo que es un éxito. O sea, Fuenlabrada tiene instaurado un Foro de la Adolescencia, un Foro de la Inmigración, un foro de... que es un espacio para que la gente cuente lo que hace, lo que está haciendo, las cosas que han salido... Sí. También creo que está muy bien que la gente se ponga cara. No es lo mismo derivar a alguien a la Cruz Roja, que conocer a la persona que está en Cruz Roja. No es lo mismo que te llamen del colegio no se qué, que conocer al PTCS de ese colegio. Yo creo que ahí sí que está muy bien el fomentar que a la gente se le ponga cara.

¿Y sobre los usuarios se utilizan sistemas de escuchas para medir su grado de satisfacción sobre los servicios? ¿Encuestas, algún tipo de evaluación?

ANEXO B

No. Que yo sepa no, en algunas cosas puntuales si, pero... en general no. A mí tampoco me parecería muy inteligente porque ya te digo que los servicios sociales trabajan mucho sobre la frustración. Entonces las probabilidades de que las evaluaciones salieran bien serían mínimas.

¿Piensas que en general los ciudadanos españoles tienen una buena visión de los servicios sociales?

No, yo creo que son los grandes desconocidos.

¿Y crees que la comunicación de esos servicios es un elemento influyente en esta cuestión?

Pues sí, totalmente, pero... pero porque la gente sigue identificando servicios sociales eh... cuando estás fatal, o sea ahí vas ya cuando te van a dar un puchero con comida. Y todavía las personas siguen con el rollo de "asistente social es la que te va a limpiar a casa unas horas ¿no?". O sea, que la gente sigue teniendo esa imagen. Y luego tiene una historia muy asistencial. O sea, por ejemplo, yo creo que la gran desconocida es la Intervención Comunitaria. En la medida en que la intervención comunitaria cobrara más fuerza, y además en los últimos años los últimos gobiernos, y no digamos en la Comunidad de Madrid, se han encargado especialmente de acabar con todo el movimiento asociativo, todo lo asociativo, asociaciones de vecinos... Si eso volviera un poco a resucitar, yo creo que cambiaría mucho la imagen que se tiene de servicios sociales. De hecho, casi todas las personas que yo pueda conocer que nada tiene que ver con este ambiente, tienen un poco la idea de que nosotros trabajamos con pobres, con pobres de solemnidad. Y lo que pasa que yo creo que es un problema causa-efecto. La gente pobre se acaba creyendo que es pobre, ellos mismos sacaban... Sí, yo lo veo, a la gente le sigue dando vergüenza que se encuentren con un vecino en servicios sociales. Tú vas al médico y te encuentras con un vecino y no pasa nada, o tú vas a la carnicería y te encuentras con una vecina y no pasa nada y la saludas. Pero dos vecinos se encuentran en la sala de espera de servicios sociales y se azoran, o sea, se tiene que poner casi excusas de qué hacen... que hacen ahí. Les parece que es un poco humillante ir allí. Y yo he estado en miles de entrevistas donde la gente empieza un poco los primeros minutos como disculpándose porque ellos nunca han venido ido a servicios sociales, como si vinieran a... no sé que decirte, como si vinieran al Monte Pío, a la casa de empeños, a empeñar las joyas. La gente viene un poco como avergonzada, la gente va a los servicios sociales como si entraran en un *sexshop*.

¿Crees que en general los ayuntamientos de hoy en día conceden importancia a la imagen que ofrecen desde sus servicios sociales?

No te puedo contestar, no lo sé. Yo no conozco otros ayuntamientos, ni sé como lo hacen, no tengo una visión general de España. No lo sé. Sospecho que no, yo no veo ninguna campaña que brille y que digas "Joder, ¡estos qué bien lo hacen!" Siempre está la mitología de los catalanes, los vascos, pero yo también creo que, ahora que no nos oye

nadie... Te quiero decir que muchas veces es más fama que realidad. Que también tenemos una especie de admiración a los vascos, a los catalanes, pero supongo que tendrán los mismos problemas que en todas partes.

B.13. Belén González

Belén González es concejala de Bienestar Social y Cultura desde finales de los años noventa de un pequeño municipio en la Sierra Norte de la Comunidad de Madrid, Navarredonda-San Mamés. Su opinión aporta la visión de una responsable política de un municipio menor de 20.000 habitantes, aquellos a los que la Ley de Bases del Régimen Local no obliga a llevar a cabo por sí mismos la prestación de los servicios sociales generales (teniendo la posibilidad de mancomunarse con otros municipios). Con esta entrevista, realizada a través de correo electrónico el 4 de mayo de 2009, ponemos fin a la primera fase del trabajo de campo, la de las entrevistas exploratorias.

¿Piensas que los servicios sociales del municipio son unos servicios invisibles? ¿Cuál crees que es la percepción que tiene tu pueblo sobre la existencia de los servicios sociales?

Sí. En mi pueblo la gente no tiene conciencia de para qué o qué son los servicios sociales. Creen que solamente sirven para ir de excursión o para hacer talleres.

¿El ayuntamiento concede importancia a la imagen que ofrece desde sus servicios sociales, esto es, que trabaja su comunicación?

El ayuntamiento concede importancia a su imagen pero está fuera de nuestra mano porque los servicios sociales se gestionan desde la Mancomunidad de Servicios Sociales Sierra Norte y la intervención de los ayuntamientos casi es nula.

¿Qué fin (o fines) piensas que debería perseguir la comunicación de los servicios sociales de tu municipio? ¿Cuáles deberían ser sus objetivos principales?

El objetivo debería ser que la información de los servicios sociales llegara a toda la población de primera mano, ya que se trata de un municipio pequeño debería ser incluso personal.

¿Consideras que en los municipios pequeños es fácil comunicar servicios sociales? a tu juicio, ¿De qué problemas adolece la comunicación de los servicios sociales?

Es muy fácil comunicar servicios sociales. El problema es que el/la trabajador/a social no se implica todo lo que debiera. Hace años su trabajo era ir a casa de los vecinos para conocer sus problemas y necesidades, ahora espera en su despacho en el horario convenido a que vengan “los clientes”.

ANEXO B

¿Piensas que es positivo que exista una amplia difusión/promoción de los servicios sociales municipales? ¿Por qué?

Es muy positiva la difusión pero insisto no con carteles en el tablón de anuncios del ayuntamiento. Si los trabajadores sociales se comunicaran con los vecinos conocerían de primera mano sus problemas, podrían contarles las soluciones y a su vez convencerles para que contaran con los recursos de servicios sociales.

¿Crees que la comunicación de los servicios sociales tiene algún tipo de características especiales que la distinguen de la de otros servicios públicos?

Claro que las tienen. Los servicios sociales están dirigidos principalmente (o así debiera de ser) a personas con problemas “sociales”, a veces, muy delicados y por ello la comunicación debiera de ser mucho más directa y personal.

¿Se utilizan desde el ayuntamiento estrategias de comunicación y/o marketing (marketing de servicios públicos) a la hora de elaborar y transmitir a la ciudadanía los recursos existentes en materia de servicios sociales?

No, como ya he dicho los servicios sociales están dirigidos por la mancomunidad y el ayuntamiento está limitado.

Habéis utilizado en los servicios sociales de los ayuntamientos (vosotros o las trabajadoras sociales) alguna de estas herramientas? Puedes marcarlas con una x:

Estudios de mercado x	Gestión de quejas y sugerencias de los servicios públicos
Diseño de políticas de servicios públicos x	Evaluación de la satisfacción del ciudadano
Fijación de los precios o tasas a pagar por los servicios públicos x	Detectar grupos de ciudadanos con necesidades específicas
Establecimiento de políticas de distribución de los servicios públicos x	Diseño de políticas adaptadas a los diferentes grupos con necesidades específicas x
Diseño de políticas de relaciones públicas del ayuntamiento	Diferenciación en servicio del ayuntamiento respecto a otras instituciones
Diseño de políticas de publicidad de servicios públicos	Motivación del personal del ayuntamiento
Control de calidad de los servicios públicos	Mejora de los procesos de interacción de la organización con su público
Mejora de los procesos de planificación de las acciones del ayuntamiento	Otras (especificar):

¿Consideras útil la utilización de este tipo de marketing como herramienta para la mejora de la prestación de los servicios sociales en el pueblo?

No, en absoluto. Bajo mi punto de vista solo sirve para gastar subvenciones y presentar estudios en la Comunidad de Madrid que luego no se aplican.

¿Cuál crees que debería ser el público de la comunicación de los servicios sociales del municipio? ¿Los posibles beneficiarios directos de esos servicios o toda la ciudadanía del mismo? ¿Crees que la comunicación de los servicios sociales hace la distinción entre los mensajes dirigidos al ciudadano en general y los dirigidos al público objetivo de cada servicio?

Debería de ser todo el público en general, todos los sectores. Pero incidiendo en los problemáticos.

¿Piensas que el factor “comunicación” entre Administraciones locales y ciudadanos es importante a la hora de elaborar y ofrecer servicios sociales? ¿De qué manera?

Es importantísimo, es la única manera de conocer las necesidades reales del municipio.

¿Cómo valoras que influye la comunicación en el uso de los servicios sociales por parte de los ciudadanos?

Influye y mucho pero la comunicación ha de ser cercana, personal.

¿De qué manera piensas que la comunicación de los propios servicios sociales municipales afecta a la imagen general del ayuntamiento desde el punto de vista del ciudadano?

Es tal la indiferencia y el desconocimiento que existe en el ciudadano que creo que ni siquiera lo relacionan con el ayuntamiento.

ANEXO C

TRANSCRIPCIÓN DEL GRUPO DE DISCUSIÓN CON PROFESIONALES DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID

A continuación presentamos la transcripción del grupo de discusión con profesionales de servicios sociales municipales de la Comunidad de Madrid. La sesión tuvo lugar el 24 de abril de 2009 en la Sala Iniciativas Sociales del Centro Comunitario Casino de la Reina del Ayuntamiento de Madrid, en el distrito Centro de Madrid. En dicha sesión participaron 11 personas (10 mujeres y un hombre) más el moderador.

Moderador: Buenas tardes. Antes de comenzar quería agradecer de nuevo a todas vuestra asistencia. Os he convocado para hablar de la comunicación de los servicios sociales; estoy llevando a cabo una investigación sobre este tema de cara a mi tesis doctoral, y para ello estoy realizando diversos encuentros como éste con diversos expertos y trabajadores en servicios sociales, aunque éste es el primero que hago en grupo. Mi intención es que vosotras discutáis sobre el tema que os propongo, como en una mesa redonda, abordándolo inicialmente desde la perspectiva que os parezca más relevante u oportuna. Después iremos concretando los diversos aspectos que vayan apareciendo espontáneamente y otros de interés para el estudio.

Como comprenderéis, para esta investigación es de capital importancia que sometamos a discusión aquí vuestras ideas, opiniones y experiencias, y que comentéis todo cuanto se os ocurra sobre este tema. No hay respuestas “correctas” o “equivocadas”, lo que vais a aportar es un acercamiento a mi tema de investigación desde diversas perspectivas y cualquier intervención puede ser muy esclarecedora, así que os animo y os pido que intervengáis sin miedo.

El debate se va a grabar en video y en audio para su posterior transcripción y análisis. Este análisis me va a servir para contrastar vuestras ideas con las hipótesis que estoy planteando en mi investigación y además me va a dar ideas muy interesantes para la elaboración de un cuestionario que pretendo pasar en los meses de mayo y junio a responsables de servicios sociales de ayuntamientos de toda España.

Como habéis leído en mi invitación, todas tenéis algún tipo de experiencia profesional, actual o del pasado, en algún aspecto relacionado con los servicios sociales municipales. Por eso antes de empezar quisiera que hiciéramos una pequeña ronda de presentaciones para que sepáis quiénes sois y para ir rompiendo el hielo a la hora de hablar. Así que si os parece podemos comenzar por mi derecha.

Participante 3: Yo me llamo (Participante 3), y tengo una empresa con una socia que se llama Inseval, es una empresa con la que trabajamos para los ayuntamientos, con el Ayuntamiento de Madrid en el tema de voluntariado, y otros ayuntamientos de la comunidad sobre el tema de inmigración, de mujer, de sensibilización... y también desde hace tiempo formo parte de una asociación en la que trabajamos en proyectos de inserción.

Participante 4: Pues yo me llamo (Participante 4). Ahora mismo trabajo en la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en el área de cooperación, y bueno, no son los servicios sociales directamente pero sí que tengo ese contacto directo con los ayuntamientos. Anteriormente sí que he estado trabajando en una asociación donde desarrollábamos proyectos sociales, voluntariado, tratábamos temas de inmigración, juventud, drogodependencias... y donde casi todos los proyectos tenían que ver, estaban cofinanciados por entidades públicas como ayuntamientos, comunidades autónomas... especialmente con el ayuntamiento de Madrid, con lo que teníamos una relación directa con los servicios sociales de los ayuntamientos.

Participante 1: Yo soy (Participante 1), soy educador social y trabajo en el Ayuntamiento de Getafe, en un programa de familia.

Participante 7: Yo soy (Participante 7), trabajo en el SAMUR Social, como se ve claramente (*Participante 7 ha acudido con el uniforme del SAMUR Social*), trabajo allí desde hace más de 20 años y es lo que he estado haciendo hasta ahora.

Participante 6: Yo soy (Participante 6), también del SAMUR Social obviamente, Llevo muchos menos de los 20 años de Participante 7, he estado en temas de cooperación, de temas de mayores, y ahora en el servicio que creo que conocéis..., o sea que no hace falta presentar.

Participante 9: Yo me llamo (Participante 9), he trabajado durante 8 años en el Servicio de Mediación Social e Intercultural (SEMSI) que cogestionaba Ayuntamiento de Madrid conjuntamente con la Fundación General de la Universidad Autónoma, y desde que he empezado a trabajar en este campo hasta hace poco, una de las grandes líneas de intervención que teníamos de trabajo era la de los servicios sociales municipales.

Participante 8: Pues yo soy (Participante 8) también, y soy animadora sociocultural y actualmente trabajo con mayores en una empresa que está contratada por el ayuntamiento y tengo relación directa con los servicios sociales municipales, desde donde salen proyectos.

Participante 10: Bueno, yo soy (Participante 10), trabajadora social, trabajo en una asociación donde gestionamos distintos proyectos: proyecto de renta mínima, inmigración, inserción de menores, talleres formativos... financiamos servicios sociales, y unos salen y otros no, depende.

Participante 1: ¿De qué asociación perdona?

Participante 10: Nazaret. En Latina.

Participante 5: Yo soy (Participante 5). Trabajadora social comunitaria. Trabajo en este centro comunitario, que es un centro de servicios sociales del Ayuntamiento de Madrid, perteneciente al Distrito de Centro, y bueno, nosotros aquí simplemente deciros que no hacemos servicio individual, solamente hacemos servicio grupal y comunitario ¿vale? Porque hay otros dos centros de servicios sociales en este distrito que se encargan de hacer la atención individual. También estuve 7 meses en los servicios sociales de Carabanchel.

Moderador: Bien, y os quiero presentar también a Cendrine, que es la persona que está grabándonos con la cámara. Debo deciros también que quizás haya una persona o dos que se incorporen al debate un poquito más tarde porque no podían estar a las 17 h en punto. Entonces, ahora que nos hemos presentado, voy a lanzar una primera cuestión al debate, que es la siguiente (vosotras podéis también plantear cuestiones al grupo sobre temas que os surjan al hilo del debate): ¿pensáis que los ciudadanos están adecuadamente informados sobre los servicios sociales de sus municipios (su existencia, su funcionamiento, su forma de acceder a ellos, los derechos que tienen como ciudadanos a esos servicios...)?

DEBATE

Participante 1: Mira, yo os puedo contar una experiencia que tenemos en Getafe. Hace como un año se formó una comisión de familias, lleva funcionando un año y poco, y en esa comisión de familias una de las conclusiones con las que

terminaba este curso era que había problemas de comunicación entre los servicios sociales municipales y ellos, porque se habían enterado de muchas cosas este año, que están funcionando y que existen pero que nunca les había llegado la información. O sea que ahí realmente sí creo que hay falta de comunicación. Yo creo que al ser un servicio público y atender muchas veces emergencia, pues se pierde la perspectiva de que el ciudadano sepa que es un derecho suyo. O sea que hay una parte que atendemos por derecho. Eso a veces es complicado, y queda bastante claro que, por lo menos por mi experiencia, que la gente no lo sabe. Por ejemplo cuando viene y pide una ayuda económica, hay una parte de la ayuda económica que es por derecho, en cambio por ejemplo hay otras que no. Pero eso el ciudadano no lo sabe. Parece a veces que te está pidiendo la ayuda económica como un favor. Entonces tú dices: “No perdona, tú tienes derecho a esta ayuda, a rellenar esta solicitud, y luego ya veremos si se puede tramitar o no”. Pero realmente es algo del ciudadano, parte del derecho que tiene. Entonces yo por mi experiencia sí que os diría que no hay tan buena comunicación.

Participante 10: Luego también el ciudadano, el ciudadano normal y corriente, madrileño, yo creo que no tiene ni idea de la existencia de los servicios sociales. O sea, una persona trabajadora normal, de una familia normal, que no los precise de alguna manera por alguna necesidad urgente o tal, pues no vamos. O sea mi madre, yo creo que sabe que tiene una hija trabajadora social y yo creo que no se ha cuestionado en la vida qué son los servicios sociales municipales en Madrid.

Participante 7: Yo tengo la experiencia de la gente que hemos derivado, que la hemos derivado a los servicios sociales desde la atención telefónica, y lo primero que te saltan es “Yo no soy un *sin hogar*, yo no soy un...”. Muchos piensan que los servicios sociales son para los marginados. Pero una persona en situación digamos “normal” que pueda necesitar en un momento determinado una ayuda.... es como cuando te dicen, cuando les dices que tienen que ir al psicólogo “Yo no estoy loco” ...pues el tema de los servicios sociales a veces es igual. Es un estigma. Si tienes que dirigirles a ellos, a veces se lo toman como si fuera un estigma.

Participante 6: Yo tengo una visión que en parte comparto, pero también es un poco distinta. Sí que nosotras podemos, por estar en atención telefónica y ver muchos perfiles de personas, tener una visión un poco más global. Yo creo que ahí depende del... de población, tienen un cierto conocimiento o no. En nuestro caso, personas sin hogar, extranjeros... aunque estén empadronados, yo creo que conocen pero no se acercan. Y ya de entrada es como “Yo no voy a ir, porque, ¿pa` qué? Si no me van a arreglar nada”. Y en mayores, en españoles, en gente que lleva mucho tiempo empadronada, yo creo que tienen

un poco la visión ésta que dice Participante 7, o luego la confusión esa entre servicios sociales, seguridad social, el SAD que la que va es una trabajadora social... o sea, como... (*murmullo de asentimiento de los asistentes*) ... como es algo social... pero lo de trabajadora social en vez de auxiliar de hogar también los medios de comunicación y tal.

Participante 9: Asistent Social...

Participante 8: Eso yo lo he oído en telediarios a nivel nacional, va en las noticias: "La trabajadora social de ayuda a domicilio...". Entonces, claro, lógicamente la sociedad está perdida porque desde los medios tampoco hay una información veraz.

Participante 10: Claro, es que eso yo también lo oído, eso de que venga la trabaja-dora social a limpiar una casa, eso yo lo he oído en una noticia en televisión, vamos...

Participante 5: Yo realmente sí pienso que la gente sí conoce los servicios sociales, pero que la idea que tiene de estos centros es una idea... Un poco como lo que comentabais "¿Yo cómo voy a ir a eso?" He tenido una reunión con un grupo de personas a las que les explicaba lo que es este centro y yo les explicaba "Este es un centro de servicios sociales donde tú vas también cuando estás bien, si tienes un problema, o si tienes algún tipo de necesidad, pues te vas, pero al mismo tiempo pues también te puedes informar del curso de conciliación de la vida laboral y familiar, etc.". O sea, que no tiene porque ser un problema importante que le pueda hacer daño a una persona en el sentido de necesidad, un psicólogo... sino algo tan sencillo que le pueda pasar a cualquier de nosotros, que no sabemos con quién dejar al niño los tres meses de vacaciones, o por ejemplo lo que comentabas tú que la renta mínima es un derecho que tenemos todos, y que no sólo puede solicitar una persona que está durmiendo en la calle.

Y luego también creo que hay una serie de factores por los que hay exceso de información. Y ese exceso de información genera bastante confusión.

Participante 9: Entonces ya no es información. Es desinformación. Yo comparto todo lo que se está diciendo, pero además creo que hay un desconocimiento de las instituciones, en cuanto a sus funciones, hay un desconocimiento, en este caso concreto, de lo que hace servicios sociales, quizá poca conciencia de lo que como ciudadano una persona puede beneficiarse de determinados derechos, y lo que se piensa es que está pidiendo un favor, una limosna... y hay como una... yo lo que observo es que hay una situación de disparidad de poder ¿no? Como que me sitúo por debajo de alguien que me tiene que prestar una ayuda económica y que por lo tanto lo pido desde el favor, ¿no? (11:00) Ahora, a nivel de comunicación creo que hay unas barreras...

(Entra Participante 2.)

Moderador: Disculpad un momento. Participante 2 es trabajadora social del Ayuntamiento de Fuenlabrada. Ha venido con sus dos hijas y su marido, que se quedan en el parque. Gracias, Participante 2.

Participante 2: Perdonad por el retraso, ¿eh?

Moderador: Nada, muchas gracias a ti por venir.

Participante 9: Sí, continuaba con esto que os decía sobre la comunicación en servicios sociales. Y más en una sociedad que hoy por hoy es heterogénea, culturalmente hablando. Entonces a esta dificultad de comunicación se añaden otras ¿no? que son las propias barreras lingüísticas de determinados ciudadanos que son hasta cierto punto...que están mucho más alejados de los recursos que no conocen, ¿verdad? Creo que hay un exceso de información que lo que genera es más caos. Es una desinformación al fin, a mi modo de verlo.

Participante 5: Eso es. Por ejemplo, nosotros conocemos el centro de mayores.... hay el servicio de tal, el servicio de cual... ¡hay tal cantidad de información!, y la gimnasia de tal, y la gimnasia de no sé qué... ellos mismos se hacen un lío... y muchas veces te preguntan una cosa y ni siquiera sabes tú... si esto pertenece al centro de día, o si pertenece a otro recurso... en ese sentido sí, yo sí que lo veo, que muchas veces llega tal información que incluso nosotros, a nivel profesional, llega tanta información de tantas cosas, que muchas veces digo "bueno"!

Participante 8: Sí, pero muchas veces no llega tan bien ni tanta información, porque yo trabajo directamente con mayores en un centro municipal, en el Distrito de Usera, y sí es verdad que muchas veces, muchas de las iniciativas que se toman por parte de la comunidad, por ejemplo, la gimnasia que decías, existe el mismo proyecto de la Comunidad de Madrid, igual, repetido por el Ayuntamiento. Exactamente igual. O sea, explícale tú los parques del distrito. Ellos mismos hacen lo mismo, y se hacen la competencia, lunes y miércoles y lunes y miércoles, el uno que empieza a las 12 h y el otro que es de 12 h a 13 h... entonces al mayor sí le llega, pero luego viene aquí, a mí en este caso como animadora sociocultural, me preguntan... vamos que están totalmente desubicados, lo que dices, pero que también hay mucha gente a la que no le llega esa información, o sea que hay mayores de todo tipo, mayores preguntado por ayudas que no les llega, que se han enterado a través de su vecina de que puede poner un aparato en el lavabo o en la ducha, o de que viene la asistenta social a limpiarle la casa... y muchas veces no saben dónde ir, vienen a la trabajadora social no saben dónde están el centro servicios sociales más cercano, no lo conocen, no lo han pisado en la vida. Entonces yo comparto todo lo que habéis dicho, porque es una desinformación que tiene el mayor, que

está informado de muchas cosas, pero muchas cosas que son visuales y que son... yo creo que políticamente interesantes. Y luego creo que las cosas interesantes que realmente les interesan a los mayores, que influyen en su vida, en su pensión o en su forma de vivir, realmente no se potencian, no se difunden y al mayor no le llega o le llega mal, si acaso, o le llega a un mayor al que no le tiene o a un mayor al que no lo necesita...

Participante 2: Tendríamos que poner a ciertos usuarios a dar clases de esto, porque hay algunos muy expertos en esto (*risas de asentimiento*).

Participante 5: Sí, algunos están en todo.

Participante 2: Sí, están en todo. Habría que captarles como formadores de...

Participante 4: ... de usuarios.

Participante 2: Que dieran charlas, ja ja.

Participante 3: ... yo creo que esto se debe referir a mayores que tienen muchos recursos por esto que hablabas tú de... Yo creo que tienen muchos recursos, muy variados, muchos solapados, y entonces... por lo tanto...

Participante 5: Yo me refería, dentro del tiempo que llevo aquí, a que yo he trabajado más que con Mayores. No lo sé con otros colectivos.

Participante 8: Hombre, es algo muy curioso, que sea sólo gente mayor.

Participante 5: Yo por lo que observo aquí, en este centro. Sí que a veces hay mucha información en el ámbito de los mayores, yo además llevo una mesa de mayores del Distrito Centro y... sí, es cierto, que tienen informaciones y además, lo que tú comentabas, hay personas que...

Participante 3: ... que si tú necesitas una información...

Participante 5: ..."Voy a llamar a fulanito que seguro que sabe que..."

Participante 2: Sí, sí.

Participante 5: ... te vienen con unos papeles... una señora de uno de los grupos me llegaba un día con una información de La Caixa de "Nuestros servicios para mayores" y no sé qué....

Participante 4: Sí, me pregunto qué tipo de información.

Participante 5: ¡No, no!

Participante 4: Pero de cualquier manera eso no es un problema. Muchas veces, en relación a los servicios sociales municipales, que se comuniquen o no... a lo mejor se lo montan mucho mejor los bancos para hacerles llegar la información de los servicios que tienen... de cara a los mayores.

Participante 5: Yo creo... no sé qué pensáis, tienen ¡tanta! información, tanta información que les confunde.

Participante 4: Es que yo pienso que el mensaje..., es decir la pregunta que hacías, Moderador, yo comparto lo que decís, yo creo que al final los servicios, no todos los ayuntamientos son iguales, unos funcionan de una manera, otros funcionan de otra, unos mejor, otros peor... es decir, yo creo que al final sí hay

una falta de rigor en cómo llegar y sentarse a pensar como hacer llegar todos los recursos, porque hay muchos recursos que se están desarrollando en los ayuntamientos que muchas veces están vacíos. Yo he visto hace muy poco un servicio de información que estaba vacío, que no iba nadie, y ese servicio...

Participante 2: Es dinero

Participante 4: ... te cuesta, y piensas “Pero ¿qué están haciendo?” y como tú has dicho, es necesario que ese servicio exista. Pues a lo mejor es porque sí se ha comunicado pero... a lo mejor el centro está a tomar por saco... y los horarios... bueno, los horarios son los horarios del trabajador pero a lo mejor no del usuario que viene. Yo creo que falta comunicación pero también tengo la sensación de que a veces falta planificación y escuchar al demandante o usuario, cómo quiere que se le transmitan... o sea cómo trasladar los servicios que se necesitan, porque muchas veces se hace desde un análisis distinto, desde un despacho...

Participante 2: ... desde los aires

Participante 4: Yo creo que, desde mi punto de vista, desde mi experiencia, creo que falta trabajar esa comunicación para que le llegue al usuario. Trabajarlo también desde su punto de vista. Y ¿se está haciendo?... y luego, para no extenderme mucho, creo que hay una desproporción. Yo creo que el usuario tampoco, está confundido porque no se explica si... primero, si es un derecho, muchas de las cuestiones, otras veces, no se le comunica, no se le explica que la renta mínima no se da en el ayuntamiento, no se le da en el supermercado, sino que esto depende de la Comunidad de Madrid...entonces, muchas veces no nos trasladan las instituciones como ciudadanos a quién le tenemos que reclamar qué.

Participante 2: ... o agradecer

Participante 4: ... o agradecer. Entonces “¿A servicios sociales? ¿Para qué voy a ir?” — decías tú— “y ¿pa’ qué voy a ir si no me solucionan nada?”. No sé yo, si de hecho mi trabajo lo he cumplido, lo que tenemos que hacer es gestionar y comentar la solicitud, pero el que se la den o no, no depende de nosotros, dices ¿verdad? Creo que los servicios deberían focalizarse en trasladar a los ciudadanos cuáles son sus competencias y qué es lo que les pueden demandar. Y agradecer, porque si no...

Participante 2: Yo estaba pensando que, cuando yo venía hasta aquí, tenía en la cabeza la idea: a los ciudadanos, es verdad que no están informados de lo que hay en los servicios sociales, y eso me lo he planteado mucho, y estaría muy bien que se hiciera una campaña así, general, de que la gente supiera, todo el mundo supiera qué hay en servicios sociales. Eso es lo que pensaba. Pero la verdad es que no, ¿no? Al igual que los servicios de salud mental no nos están mandando toda clase de folletos que digan “Mira, aquí si quieres puedes tener

una terapia de grupo o no sé qué...". Pues igual los servicios sociales funcionamos *a demanda* de la gente, es decir, no hay... aunque a veces sí que... claro como los políticos dicen muchas cosas cuando están en campaña "Hombre, tenemos muchas ayudas", pero vamos... lo normal es que la gente va y pregunta ¿no?, porque le interesa, por lo que sea. Entonces, ¿qué problema veo yo en mi caso (que trabajo en Fuenlabrada, en el ayuntamiento, en servicios sociales, en un programa dedicado a la familia)? Pues el problema que veo a la hora en que la gente se acerca y se informe, es que no tenemos (en Madrid sí que lo hay), es que no tenemos una atención de primera atención, es decir, para esa primera cita de "Oye, qué es lo que tengo que hacer para...", pues la gente tiene que esperar a veces mes y medio, dos meses...le ponen la cita efectivamente en horario de mañana, cuando trabaja la trabajadora social... entonces... yo por ejemplo trabajo en un horario de tarde, y para mí, es una putada, pero para la gente lo veo fenomenal, ¿sabes? Y para mí también veo fenomenal que tuviera profesionales, sobre todo que fueran de los que llevan más tiempo y saben más, porque también yo creo que los recursos hay muchísimos, hay tanta... entonces son los trabajadores que llevan más años los que mejor los manejan, es lo que yo veo. Entonces, que hubiera profesionales de ese tipo haciendo una primera atención, y una primera atención en un horario amplio. Una atención pues eso, que fuera informal... Por ejemplo, ¿quién está informando...? Hay primera atención por la mañana y...

Participante 5: No, también hay por la tarde (*murmullo del grupo*).

Participante 2: Claro lo normal es que vengan por la tarde, y luego... (*murmullo*), si vas al conserje a que te informe, porque en Fuenlabrada tienes a la administrativa y al conserje, que están ahí, en la puerta, entonces "Oye, ¿cómo es...?" y claro, los de... son ellos, y claro, evidentemente...

Participante 3: de todas maneras Participante 2, tú piensa que si los servicios sociales (y los servicios de salud mental) se difundieran, ¿serviría de verdad?

Participante 2: Eso es lo que pensaba yo, justamente. Si estamos ya desbordados con un mínimo de publicidad, y cada vez que la Comunidad de Madrid saca algún anuncio de algo...

Participante 7: ... o alguna campaña...

Participante 2: ... pues como llegaran e hicieran, la demanda que habría... pues no podríamos absorberla (*murmullo*).

Participante 10: Imaginad un anuncio en televisión sólo de renta mínima, o sea, explicando lo que es la renta mínima y quién tiene ese derecho... vamos.

Participante 9: Yo me quiero plantear las cosas desde otro punto de vista, es decir, es que el punto de vista que quiero reflexionar aquí es que no interesa o no es conveniente que se haga una difusión de las prestaciones que ofrecen las instituciones a los ciudadanos porque hay falta de personal, porque nos desbordan

y tal... y por lo tanto este es el estado general de la cuestión, o tendríamos que plantearnos de que justamente la carencia y una debilidad de un estado de bienestar y la prestación de unos servicios que son para los ciudadanos y para el bienestar de los ciudadanos... debería de tener eso una amplitud...

Participante 2: Es que... (*murmullo*).

Participante 9: ... te quiero decir que volver a concebir esto como derecho del ciudadano, el acceso a una información o cómo una prestación... que entiendo perfectamente que se esté actuando desde la urgencia y desde la emergencia porque no hay más recursos de cómo afrontar ya la demanda que se tiene, ¿no? Ya hay una demanda que en sí misma ya te desborda, ¿verdad?

Participante 7: Lo importante es que la persona que de verdad nos necesite sepa dónde estamos. Yo veo mi servicio como servicio de emergencia. Y es que la gente te llama para cosas que no son emergencias. Pero hay veces que tenemos que estar buscando nosotros al que está realmente en emergencia, en una campaña de calle, por ejemplo la campaña del frío, buscarle y decirle: "Oye, que te puedes morir esta noche ahí congelado, tienes esta posibilidad, este recurso" que sabemos que se hacen campañas y que hay muchos recursos, pero lo importante sería que la persona que de verdad los necesita, las personas que son nuestros usuarios habituales, que sepan que estamos y, si van a tener que ir de un centro a otro, que sepan hacer la gestión que necesiten.

Participante 4: yo creo que eso es muy importante. No mandarles de un sitio a otro, yo creo que en esa fase de comunicación tendrían que haber una coordinación mayor, es decir, no puedes tener a alguien que está en una situación probablemente personal bastante mala, le tengas mareándole, "aquí por la mañana, aquí por la tarde...", es decir, compaginar los derechos del trabajador, que somos todos, los trabajadores sociales que tenemos derechos como trabajadores, compaginarlos con el derecho del usuario. Entonces yo creo que el tema de la comunicación, lo que decíais de "desbordados", esto es una opinión personal, pues eso, es que si se desbordan que se desborden, eso no es mi problema ni como técnica ni como ciudadana. Tendrán que resolverlo las instituciones a las que votamos, es decir, porque si no es como si diríamos "pues no voy a informar de dónde están los centros de salud porque si no se desbordan" (*murmullo y risas*), ¿no?

Participante 2: Tienes razón, sí, sí. Yo lo veo así también.

Participante 4: Hay que ver eso y quienes tienen que resolver las prioridades presupuestarias, que se encarguen.

Participante 10: Pero no se vive igual el "la salud es mi derecho" que "el servicio social también es un derecho". No se vive igual.

Participante 6: Pero yo no sé hasta qué punto es un problema de "¿por qué no se hace una campaña?"... o sea, que los poderes públicos publiciten los servicios que

hay y no asumir que nosotros como técnicos también tenemos la obligación de dar esa información. Probablemente si informamos bien e informamos a cada uno de los que atendemos, hay que dedicarles más de 8 minutos y medio (*murmillos*).

Participante 2: Luego tenemos que “desinformar”.

Participante 6: Luego vas y se lo cuentas a tu vecina. “Me lo ha dicho mi vecina”-

Participante 2: Luego a las vecinas hay que desinformarlas de lo que se han enterado que les han contado... vamos, vamos (*risas*).

Participante 8: También, también.

Participante 5: “¿Aquí es dónde se entregan las viviendas?” (*Risas.*)

Participante 6: Luego yo creo que también es culpa nuestra, si tú no das bien la información, volvemos al círculo terrorífico éste en el que el usuario es el más afectado, que empiezan a dar vueltas hasta que vuelven al punto uno y... “Ya, es que no me había enterado de que me habían cambiado el centro”, o sea que...

Participante 8: yo os puedo contar por ejemplo, llevo cuatro años trabajando con mayores y el martes que viene tengo una reunión para que me conozcan en el centro de servicios sociales (*risas*). Servicios sociales se va a reunir del Distrito de Usera y de Centro, es decir, uno que está en Plaza Elíptica y otro que está en Santo Domingo. Pues los trabajadores y las trabajadoras sociales, y los educadores del servicio de mediación social intercultural no saben quiénes somos, es decir, no estamos comunicados entre nosotros. Entonces ¿qué pasa? Pues que los trabajadores sociales muchas veces mandan al abuelo al centro a... ¡que le expliquen lo que hay! O a lo mejor, a una persona que viene con un perfil de centro de día, pues a lo mejor te la mandan a un centro de mayores donde hay uno, cuando tiene que ir a un centro de día. O viene porque a lo mejor tiene un principio de alzheimer y le mandan a un centro de mayores donde lo que se hacen son actividades de tai chi. Entonces, si los servicios sociales no están ya comunicados con todos los recursos que ya hay, si no están ya relacionados entre ellos, si no están comunicados, si no se conocen... ¿qué información le estamos dando a los ciudadanos?

Participante 2: Es que también, los trabajadores sociales tenemos tal desbordamiento en atención, que no tenemos tiempo para toda la coordinación y la gestión informativa que nos vendría muy bien, ¿sabes? A mí me vendría fenomenal tener dos días entre semana por la mañana para todo eso, y...

Participante 8: Y también hay un problema y es que hay muchas cosas que vienen desde puntos de vista distintos. Yo por ejemplo estoy contratada por una empresa, luego hay un programa de atención de labor social de La Caixa, luego la obra social de Caja Madrid también hace otro programa diferente que lo

llevan otros profesionales contratados por otra empresa diferente que no es la mía, luego están los funcionarios...

Participante 2: Es verdad.

Participante 8: ... luego los interinos, que luego cambian porque les ha salido una oposición, y llevan cinco años trabajando y de repente desaparecen... luego viene otra empresa que gestiona lo de la limpieza, la de la limpieza le cuenta a tal que... vaya, no sé...

Participante 2: Es que es muy difícil.

Participante 8: ... que es una cadena que...el que sale mareado es el usuario, en este caso el abuelo, la abuela, y creo que esto pasa en todos los colectivos, y no solamente en el mayor (*asentimiento general*).

Participante 3: Yo me acuerdo al principio de lo de la renta mínima, cuando se llamaba IMI¹, que había... las entidades que trabajaban con proyectos de renta mínima de inserción nos dejaban con las trabajadoras sociales... limpiarles los vasos (¿?), no sé qué... y eso parecen historias de hace mil millones de años, porque... pues por esa descoordinación de la que estábamos hablando... y luego todo eso que sacaron de... ya no se dice nunca más, porque si no hay comunicación no puede haber luego... por otro lado ha habido otra cosa que ha sido lo de las mesas de participación. Pero yo no soy muy positiva respecto a las mesas, lo que pasa es que si a la mesa va una representante del centro de servicios sociales que luego no tiene tiempo de contar...

Participante 10: De compartir.

Participante 3: ... todas las cosas, de trasladar... yo creo que las herramientas, los instrumentos, están, lo que falta a veces es la voluntad y el tiempo.

Participante 2: El tiempo igual es una cosa de nosotros, de que somos pocos.

Participante 4: Y no das abasto. No das abasto. Y priorizas la inmediatez, das preferencia a la urgencia.

Participante 1: La urgencia.

Participante 5: A la necesidad.

Participante 4: No das abasto, no invertimos en la coherencia, y priorizas la inmediatez, la emergencia.

Participante 1: Nosotros en Getafe, por ejemplo (yo también trabajo en un equipo de familia) y en Getafe sí que se gasta bastante tiempo en explicar cómo funciona el programa de familia a un montón de profesionales de otros recursos, porque si no lo entienden bien hacen que luego trabajemos mucho más despacio. Por ejemplo a las compañeras de los equipos de orientación, pues se lo tienes que explicar año tras año, porque son nuevas, y tienes que gastar un montón de tiempo en explicarles cómo funciona el programa. Yo realmente

¹ IMI: Ingreso Madrileño de Inserción.

creo que si se conociera más a nivel ciudadano, a nivel tal...el cómo funcionan los diferentes programas, si que nos ayudaría un poco a evitar ciertas cosas. Se colapsarían igual por demanda, pero habría más conocimiento...

Participante 8: Más información.

Participante 1: ... el que viene a pedir algo vendría ya con una demanda concreta y sabe ya que le vas a atender ahí. Muchas veces tienes que...

Participante 8: ... Derivar.

Participante 1: Efectivamente, decirle: "No, es que esto es en otro sitio, es aquí... etc.". Entonces, tiene sus cosas buenas y podría tener su...

Participante 8: Yo creo que se pueden calibrar ¿no? Porque se está perdiendo el tiempo de personas que van al servicio equivocado... o sea que si una persona conociera que es en ese sitio, igual contaba con un recurso ideal para ella en ese momento de su vida...

Participante 1: Hombre, en el caso de temas de familia, si los cogiéramos antes porque conocen el recurso, irían... es verdad que muchas veces no irían conociendo el recurso, ¿no? eso lo sabemos, pero bueno, sí que hay personas que si lo conocieran probablemente fueran antes y prevendríamos que desarrollaran un problema mucho mayor.

Participante 3: Yo creo que hay otra cosa y es que, a ver, ha habido un momento en que ha habido una gran cantidad de guías de recursos, increíble. Y muchas se desfasan. O sea, tú la escribes hoy y mañana ya está desfasada. Entonces, hay una cantidad de guías de recursos por todos lados, y hay una cantidad de trabajadoras sociales que manejan guías de recursos antiguas. Estamos mandando a las trabajadoras sociales guías de recursos antiguas. Entonces ellas mandan a los usuarios a recursos que ya no existen, o a centros que ya han cambiado de dirección... Muchas veces se trabaja con herramientas que están desfasadas. Internet, por ejemplo, que sí que podría suponer... tú te metes en los sitios web de algunos ayuntamientos y muchas están sin actualizar, sobre todo las páginas de servicios sociales son las que menos se actualizan. Invertir más en ese tipo de cosas puede ser muy interesante, más que imprimir en papel, sería muy útil para trabajadores sociales, y educadores de otros recursos.

Participante 10: Una web actualizada de servicios sociales es algo utópico (*murmullo*).

Participante 9: Hay información, gestiones, que por Internet... o por lo menos con determinado perfil de población se podría intentar trabajar alguna forma esa desinformación. Parece que sí, que se puede, ¿no? Además hay programas y recursos específicos de alfabetización en Internet para inmigrantes, por ejemplo...

Participante 7: Con Internet hay el peligro de saber si está actualizada o no. Y yo creo que habría que actualizar... (*murmullo*). Por poner un ejemplo .

Participante 6: Participante 7, mira el fichero de recursos nuestro...

Participante 7: ... en la página web de la comunidad, encuentro dos páginas, dos partes distintas que viene un número distinto de CASIs² y dije “Qué hago” y llamé al 012, me pasaron con el servicio de información de inmigración, y me hablaron de una de las páginas, y dije “Pero ¿ésta es la actual, la de ahora, o es la otra?” y me dijeron “¿Qué otra?” y digo “Vale, gracias”. (*Risas.*)

Participante 6: Pero el problema es eso, que a nosotras nos hace mucha gracia, nosotras en nuestro turno lo comentamos mucho, pero tener que llamar a cuatro sitios, tú, como técnico, para enterarte de todo, yo creo que para el usuario no es sólo una pérdida de tiempo, es una pérdida de confianza absoluta, de desmotivación... “Si ya quería ir a un programa de familia, lo voy a dejar, porque si me está costando ocho paseos, quince llamadas, y nadie sabe nada...”. Para mí, es mucho más que una mera pérdida de tiempo, es que esa persona ya no va a ir, para empezar. O tendrá que pasar algo grave que es cuando sí se acercan. Yo creo que es más grave que una pérdida de tiempo, si nosotros no nos enteramos... claro.

Participante 7: Y luego pasa entre compañeras, gente que nos llama a nosotros, demandándonos cosas, y que no es. —“Es que me ha dicho mi trabajadora social que sí” —“Pues se ha equivocado, lo siento”. Y te quedas como diciendo: “Es que el ciudadano se ha creído que yo no se lo quiero dar... o que no le quiero”. Luego está lo de los conceptos. Nosotras tenemos un problema muy grande con lo que la gente cree que es una emergencia (*risas*) entonces... entre nosotras mismas ponernos de acuerdo con el concepto de “emergencia”... hemos hecho un trabajo enorme, cómo denominarlo, cómo llamar a cada cosa para ponernos de acuerdo entre nosotros, porque ya nos cuesta con los demás... y eso lleva un trabajo, y un tiempo. Cómo hacer nuestras difusiones, cómo hacer nuestra comunicación informal, cómo rellenar nuestro propio guión de comunicación para no tener confusiones, para poder ponernos de acuerdo entre nosotros mismos. Y los usuarios, como a lo mejor tienen menos medios económicos para poder acceder a... consultar Internet... mucha gente que se nos acerca no tiene la posibilidad de acceder a Internet gratuito. Es un área de información muy restringida o muy especial de comunicación. O tener que ir a un centro de servicios sociales, una persona con una urgencia ir a los servicios sociales y “Que me han dicho que tengo que venir aquí”. —“Pero como no te conocemos te tenemos que dar cita.”—“Pero a mí me han dicho que hay una primera atención...” Hay una falta de coordinación pero entre nosotros mismos. Y eso dificulta nuestro trabajo y la atención a los usuarios se ve afectada.

² Centro de Atención Social al Inmigrante

Participante 10: Bueno, yo quiero dejar constancia de una cosa: si alguien consigue que le cojan el teléfono en un centro de servicios sociales, que me lo diga. O sea, a mí eso me parece lo primordial.

Participante 2: Por la tarde lo están cogiendo ¿eh? (*Murmullo y risas.*)

Participante 5: Nosotros para esa hora estamos...

Participante 10: Estoy hablando del usuario que llama para pedir una cita... es que...

Participante 4: Yo creo que es como en los centros de salud, ¿no?

Participante 10: No, no, es peor

Participante 4: Yo creo que al final es como un ejemplo de (38:00) que quizás es como decíais, que al final quizá estamos asumiendo... no lo sé porque yo no estoy trabajando ahora tan directamente con usuarios como vosotros... pero que la falta de recursos la tenemos que soportar nosotros ¿no? quiero decir, como técnicos, al final. Esto es una falta de recursos por parte de las administraciones. Sí que se comunica a veces a bombo y platillo que se están haciendo labores sociales y demás... pero detrás de un servicio a hay solamente una persona ¿no? y al final, no sé si tenéis experiencia o no en el tema de comunicación, pero sobre papel o sobre Internet ahora mismo, con que controles muy bien si es sobre papel escribir y cuatro fotos y demás, un PowerPoint... si es sobre Internet montar algo con una interface y tal... soporta todo y vendes todo. Y no tardas nada. Entonces, quizás es también con medios con los que los servicios sociales, la comunicación de los servicios sociales, sí, pero con... detrás, ¿no? y yo creo que lo que nos está faltando... vamos, me estoy cerciorando de lo que ya sospechaba por la parte que me toca de trabajo, que el problema es que estéis saturados porque cada vez hay menos recursos. Entonces...

Participante 10: O los mismos pero cada vez más usuarios...

Participante 4: ... no me refiero, a que haya disminuido el nivel de los recursos, sino que los recursos son insuficientes para dar bien el servicio a la población existente. Si somos un millón de personas más en la Comunidad de Madrid, pues habrá que hacer en proporción que haya una cantidad de recursos suficientes, vaya, creo yo. No sé si el problema es la comunicación o que haya que una crisis económica y que afecte a los servicios sociales ¿no? (*Ríe.*)

Participante 9: Yo creo que se puede establecer un paralelismo con la forma de trabajar de los médicos, ¿no? El tema que hablaba antes de los centros de salud, ahí los médicos piden 10 minutos para la consulta porque dicen que de otra manera la relación médico-paciente se ve deteriorada, justamente el tema de la comunicación es lo primero que atraviesa, lo primero que deteriora. ¿Y por qué ocurre eso? Pues por una carencia de recursos, porque la población aumentó, no se adaptó la institución a la realidad cambiante de la sociedad... etc. Entonces yo creo que en el tema social está pasando exactamente lo

mismo, es decir, estamos hablando de la comunicación, de un determinado problema de la comunicación que tiene que ver también con un deterioro en el funcionamiento del sistema... el tema de la fragmentación, ¿no?, cuando se habla de la existencia de muchos recursos pero muy fragmentados, muchos recursos pero en poder de múltiples entidades, pero además durante períodos de tiempo cortos y que se solapan a la vez en ese mismo espacio de tiempo, porque bueno sería que uno gestionara de enero a marzo, otro de marzo a tal, etc., y todos bien, y se pudiera hacer ese tránsito. Pero de pronto sale la convocatoria de subvenciones, de pronto toda sale ¡a la vez! Al igual que los cursos, o sea, de pronto, de esperar seis meses a que te den un curso y de repente te oferten muchos a la vez, y tienes que optar por uno sólo, porque... entonces yo creo que ese es un elemento que atraviesa la calidad de la prestación del servicio y que, que duda cabe, el tema de la comunicación, genera lo que estamos hablando.

Participante 2: Nosotros teníamos en Fuenlabrada durante una época una compañera que la pusieron “área de información”, o no sé cómo era su denominación... el caso es que era donde la atención, y la pusieron a recoger recursos, ofertas de todo, y nos lo mandaba por *e-mail*. Y tú todos los días te encontrabas en tu *e-mail* uno o dos *e-mails* de esta compañera: “Hay esta cosa para mayores”, “Hay esto otro...”. Hombre, igual que te ofertaba y te decía algo te tendría que decir “pues esto ahora ya no existe”, ¿no? Pero a mí esas cosa me pareció bien, aunque luego, ahora ya no está... (*Murmullo.*)

Participante 4: Luego ya lo han quitado.

Participante 2: Pero me parece una herramienta buena porque lo que no hay es tiempo de reuniones. O sea, ese tiempo de reuniones y decir “chicos, ¿sabéis que ha salido esto en la obra social Caja Madrid? Pero sí es verdad que todas tenemos *e-mail* y que en algún momento del día lo miras y que si nos informaran o recibiéramos más información por esos medios, que es tan fácil, a lo mejor nosotras también podríamos... bueno, a mí me gustó aquello, fue una pena que desapareciera.

Moderador: ¿Qué fue lo que pasó?

Participante 2: Pues... conflictos laborales y esas historias.

Moderador: Ajá.

Participante 2: Pero hubieran puesto a otra... digo yo que si les hubiera interesado.

Participante 5: ¿Cómo se llamaba?

Participante 2: La llamaban “área de información”... me parece, lo que llevaba ella. Entonces ella lo que hacía era... informarse: “la asociación nosequé tiene tal...” y ella iba, y les hablaba, y cogía los folletitos... y luego todo eso nos lo mandaba al *e-mail* de todos los trabajadores sociales del ayuntamiento. Y eso durante una época estuvo muy bien.

Participante 5: A mí me gustaría contaros muy brevemente dos experiencias que realizamos aquí en el distrito sobre los cauces de comunicación que tenemos con los profesionales. Por un lado tenemos lo que se llama “Reuniones generales de servicios sociales”, que se realiza una vez al mes y en la que estamos todos los profesionales de servicios sociales: la jefa de departamento, los jefes de programa, los trabajadores sociales, los trabajadores sociales comunitarios, el servicio de intermediación social, antes los mediadores (ahora no, como ya no están... ya no puede ser) se han incorporado también los servicios de igualdad del distrito... y bueno, celebramos esas reuniones en el centro de servicios sociales de la calle de la Paloma en una sala bastante grande y bueno... una vez al mes nos reunimos ahí y bueno, el jefe de departamento nos plantea diversos temas que han ido surgiendo a lo largo de... por ejemplo: “La situación del SAD es tal... hemos tenido una reunión con no sé quién...”. Entonces, pues nos va actualizando toda esa información. Y, al mismo tiempo, no suele hacerse todos los meses, pero cuando surge un recurso nuevo o por ejemplo ahora los nuevos compañeros de dinamización de parques... pues sí que son invitados a esas reuniones y nos explican esos proyectos, nos explican por ejemplo, cómo funciona el nuevo recurso x, pues la persona responsable nos lo explica, y es una manera para nosotros de estar informados, luego ellos le dan la información a las directoras de los servicios sociales y... bueno, lo van reportando.

Y luego, por otro lado, tenemos cinco mesas de trabajo. Son cinco mesas de trabajo interdisciplinar, es decir, son mesas de trabajo constituidas por profesionales que trabajamos en el distrito, y son de diferentes temas: hay una mesa de mayores, una mesa de empleo, una mesa de salud, una mesa de infancia y juventud y... ah bueno, una mesa de espacios públicos y una mesa temática, donde se trabajan diferentes temas, ahora estamos trabajando todo lo que tiene que ver con la violencia de género, y a raíz de esa mesa surgió una...no sé si llamarlo una *submesa* o algo así, que se llama “Enredarse”, que está constituida por grupos de mujeres que están aquí en el distrito en diferentes asociaciones o representantes sociales. Entonces, esas mesas de trabajo, no son de coordinación de casos, son mesas donde nos ponemos caras, conocemos los recursos en los que estamos cada uno, compartimos los proyectos que tenemos, y son mesas donde se articulan acciones conjuntas... entonces hacemos un trabajo en red, y luego también es una forma bastante interesante de mantener una comunicación continua. Nos reunimos una vez al mes. Luego se hace un acta de la reunión y se envía a todos los miembros de la mesa.

Participante 3: ¿Y la mesa de convivencia?

Participante 5: La mesa de convivencia no tiene nada que ver con nosotros, viene impulsada por el CASI, pero ya no se hace, ya no se hace. Entonces, cada una de las mesas pues lleva, lógicamente, un área específica, y cada una tiene su propia dinámica y comparten y actualizan sus actuaciones. Desde la publicación de un manual de buenas prácticas, hasta la puesta en marcha del Día del Niño y del adolescente... ahora por ejemplo la mesa de mayores estamos reflexionando textos sobre el maltrato al mayor... en la mesa de salud están conociendo todos los recursos del distrito, y ahora por ejemplo se están articulando reuniones demandadas por los propios doctores, para conocer los diferentes colectivos que hay en el distrito, porque llega mucha gente de Bangladesh a los centros de salud y los médicos ven que tienen muchos problemas de diabetes, y claro eso culturalmente tiene que ver con determinados alimentos... entonces claro, a los doctores les surgen mucho esas dudas, y en esta misma sala se va a hacer una reunión con mediadores... o con la población marroquí, para explicarle a la población marroquí cómo tienen que hacer para ir al centro médico, para solicitar la tarjeta sanitaria, para conocer la diferencia entre un médico de atención primaria y un especialista.... entonces, bueno, son cauces de comunicación, generan mucho esfuerzo lógicamente, pero la verdad es que con empeño se puede sacar. Y sí que es cierto lo que comentaba la compañera de Fuenlabrada, que nosotros valoramos mucho el esfuerzo que hacen aquí los trabajadores sociales de las Unidades de Trabajo Sociales de los servicios sociales individuales, porque lógicamente su objetivo es la atención individual. Son profesionales que están muy implicados con el distrito y tienen muchas ganas de trabajar también a nivel grupal y a nivel comunitario y hacen un esfuerzo importante por participar en todo esto. Pero claro, lógicamente...

Participante 2: Hay otra cosa en Fuenlabrada que me parece superbuena idea, para inmigrantes, en el programa municipal para inmigrantes, que tienen “Charlas de acogida”, se llama... tienen charlas de acogida en todos los idiomas... cada mes nos mandan “Este mes es tal día...”. Entonces, toda la gente que ves que está recién llegada al país, las mandas a esas charlas de acogida donde les explican todo eso: cómo inscribir a los niños en el cole, cómo pedir la tarjeta de atención sanitaria, cómo tal... y a la vez ofrecen ya los servicios del SEMI³ para resolver más dudas... tienen intérpretes de todos los idiomas... a mí me parece muy bien. ¿También lo hacen aquí en Madrid?

Participante 3: No, aquí en Madrid no, pero se hace en más ayuntamientos.

³ Servicio de Mediación Intercultural.

Participante 2: Claro, es que está muy bien. Porque si tenemos nosotros que ir uno por uno a explicar... (*murmullo general*) es imposible. Aparte de los idiomas... Si hicieran algo así también de servicios sociales generales... por ejemplo “charlas de información sobre recursos de mayores”.

Participante 9: Es que a mí me ha pasado lo contrario. Yo en algunos momentos me he sentido en una situación muy incómoda. Yo me he encontrado con vecinos y vecinas del barrio que desconocen algunos recursos porque se ha puesto el acento, es verdad, se han hecho sesiones sobre cómo gestionar la tarjeta sanitaria en diferentes distritos, por poner un ejemplo... pero sin embargo se descuidaban las necesidades de otros vecinos, y que no tenían esa información, ¿no?... entonces el hecho de que hay experiencias que se hacen a partir de intentar superar esa barrera pero que eso luego puede ser común a las necesidades de otros, y compartir esas necesidades con los otros ¿no? Me explico: estas sesiones de acogida a lo mejor es algo que tendría que ser más universalizado hacia los vecinos... porque nos encontramos con vecinos que tampoco conocen o tienen determinadas carencias. Eso es una buena experiencia de generalizar y habría que...

Participante 3: Pero de todas maneras yo pienso que también ha sido porque la experiencia del fenómeno migratorio fue muy masivo en un momento dado... luego se dieron cuenta de que no tenían que sacar recursos sólo para inmigrantes.

Participante 9: Sí, específicamente...

Participante 3: Yo creo que ha sido un poco como una novatada. En ese sentido nosotras que participamos en el ayuntamiento de Valdemoro, el año pasado dimos una charla informativa dirigida a los inmigrantes, en relación a la declaración de hacienda, y vinieron inmigrantes y autóctonos también, y todo el mundo participó. Respondía a una demanda que habíamos detectado las unidades que trabajamos con el colectivo... respondía a esa demanda pero luego se abrió a todo el mundo y vino mucha gente

Participante 9: Claro, yo me refería a eso. Hay vecinos que te decían: “¿Yo también puedo ir?”. Entonces “claro, por supuesto”, ¿sabes?

Participante 5: Nosotras por ejemplo aquí, nosotros somos trabajadores sociales comunitarios, es decir, nosotros trabajamos para la comunidad, para los vecinos, la atención grupal se hace para todos los vecinos. Entonces, a través de esos cauces de comunicación que os he comentado, yo por un lado, por ejemplo, detecto necesidades del barrio de Embajadores. Yo las trasmito, se las trasmito a mi jefa. Mi jefa se la trasmite a sus jefes y a sus compañeros. Entonces ya ahí es cuando surgen iniciativas y surgen propuestas de actuación, por ejemplo desde los servicios sociales de atención individual se detectó que había muchísimas familias solicitando información de escuelas

infantiles porque no tienen ni idea de los plazos de inscripción, ni de... entonces ellos nos transmiten esa información, y entre ellos y nosotros organizamos, llevamos dos años organizándolos, grupos informativos de escuelas infantiles, que tratamos que se realicen en centros comunitarios, asociaciones de vecinos...este año hemos hecho tres, una aquí en el Casino y dos en el CMS Joven, ahí en la calle Navas de Tolosa. Son sesiones a las que están invitados todos los vecinos y que han surgido de una demanda del mercado en los servicios sociales de atención individual. Nosotros recibimos esa información transmitida por ellos, y nosotros nos encargamos de articular todo eso. Y en esos grupos informativos, quienes han transmitido esa información directamente a los vecinos han sido los propios trabajadores sociales de zona, que han dicho “Yo quiero estar ahí”, y son ellos quienes se lo transmiten a la gente.

Creo que este distrito, en ese aspecto, es afortunado porque...

Participante 8: Sí, porque hay muchos distritos más y éste es un oasis social comparado.

Participante 3: ... yo creo que de todos los ayuntamientos y distritos que conozco, éste es el único que tiene un centro comunitario como éste. *(Murmullo.)*

Participante 5: Hombre, hay muchas experiencias de trabajo social comunitario. Nosotros tenemos la suerte de contar con este espacio. Que yo no creo que las instalaciones sean imprescindibles para hacer un buen trabajo comunitario, pero sí que facilitan, es cierto...

Participante 9: Veo que mucho de vuestro tiempo esta destinado para el desarrollo de esta tarea ¿no? pero yo he visto en otros distritos compañeras que quieren desarrollar esto, y están muy implicadas y tal... Tienen que compaginar su trabajo con la atención, con...

Participante 8 y Participante 5: Claro, claro.

Participante 9: ¿Sabes? Es como más parte desde el deseo de querer desarrollarte, desde el voluntariado.

Participante 3: Y además se tiene que valorar, como tú dices, desde el trabajo en red.

Participante 8: Yo también creo que muchas cosas dependen muchas veces de una sola persona. Cambia tantísimo cómo cambia el cómo sea el jefe de área de un distrito a cómo sea jefe de área de otro... Hay una diferencia en cuanto a presupuestos, en cuanto a recursos, en cuanto a lo que estabas hablando de comunicación entre todos los recursos... que te encuentras un oasis en el centro de Madrid y te vas a un distrito que está a cinco minutos andando a pie y de repente te encuentras que no funciona para nada igual.

Participante 2: Luego yo no sé vosotras, pero nosotras tenemos a la abogada de Fuenlabrada, que nos manda cada vez que sale una convocatoria del Bocam... ella se lee todos los días el Bocam y el Boletín de no sé qué. Entonces ese

mismo día tienes en tu *e-mail* “Se abre el plazo para...”, que a mí es una cosa que me parece superpráctico, porque sino yo jamás me enteraría ¿sabes? Y me digo, en los sitios donde no lo tengan, ¿cómo se enteran la gente? ¿Tiene que leerse trabajadora por trabajadora el Bocam? Eso es imposible. O depender del correveidile o de que justo alguien te diga... vamos, yo creo que Internet...eso yo se lo agradezco mucho a la abogada. Yo es que además estoy sola en el turno de tarde, y por lo menos tengo ahí... “Anda, hoy se ha abierto el plazo de...” Está muy bien.

Participante 4: Hombre, yo creo que servicios sociales no se circunscribe solamente al trabajador o trabajadora social, al final, quiero decir...

Participante 2: ¡Pero nosotras somos las que damos la cara frente al ciudadano! quien da la información al ciudadano es el trabajador social.

Participante 4: No, me refiero a que, claro es el trabajador social el que hace ese trabajo, me refiero a nivel interno... lo que es el concepto general de servicios sociales, creo que caben disciplinas, dentro de las propias corporaciones... se debería entender que, dentro de servicios sociales, aunque tú seas la persona encargada de servicios sociales, del canal, o sea la que habla con el ciudadano e intenta solucionarle el papel...pues que en realidad es transversal, de alguna manera... a lo mejor no es 100 % transversal en un ayuntamiento, pero debería serlo. Tú misma lo estás diciendo, te llegará la información de la abogada. Pero es que la abogada estará en el departamento jurídico, forma parte del departamento jurídico...

Participante 2: Sí.

Participante 4: ... dime tú ¿qué tiene que ver el departamento jurídico con el de servicios sociales?

Participante 2: Nada. Yo creo que es porque ella se tira el rollo o porque a alguien se le ocurrió... y me parece superbuen idea.

Participante 1: Es la abogada de servicios sociales.

Participante 2: Exacto, es la abogada de servicios sociales. La que hace la atención jurídica de servicios sociales.

Participante 4: Ahh...vale, vale, vale, lo he entendido mal.

Participante 2: ... que es ella sola para toda Fuenlabrada, o sea, que es una pasada. Pero yo supongo que a alguien se le ha ocurrido, o a ella, que es tan maja... pues todos los días hace esto como parte de su trabajo, que en realidad, tendrá una lista y será escribirlo y darle al botón...y ya nos ha llegado a todos. Es lo bueno del *e-mail*.

Participante 4: Vale, pero decir que eso es en función de si tienes una abogada maja o no, ja...

Participante 2: Es que de todas formas yo creo que Fuenlabrada...hay una mujer que ha estado muchos años, Lucila...

Moderador: ... Lucila Corral, la he podido entrevistar para la tesis también.

Participante 2: ... eso, Corral, pues es una pionera de los servicios sociales, ésta señora ha sido diputada y tal...y es un municipio que yo lo veo, es que está muy bien organizado. Están muy bien pensados los servicios sociales allí, ¿sabes? Sí que es verdad. Aún así falta ¿no?, pero yo sí que veo que están bien organizados.

Participante 1: Een Getafe lo hace un departamento que se llama “de planificación”. No es la abogada quien nos lo manda pero nos lo envían igual.

Participante 2: Y te lo mandan todo.

Participante 1: Todo. Y cuando no había *e-mail*, porque no todas las compañeras tenían *e-mail*, lo enviaban por papel, por correo interno, o sea, y llegaba pronto. O sea, que realmente en ese sentido, sí...

Participante 4: Ahh, entonces, ¿ahora ya está establecido?

Participante 1: Sí, sí, es lo normal

Participante 2: Es que si no... imagínate, manejar un volumen tan grande de información...

Moderador: ¿Y cómo es la participación de los trabajadores, de los técnicos, en la elaboración de la comunicación que se hace de los servicios? ¿de qué manera incidís en lo que se le comunica al ciudadano: los proyectos, los servicios, las mesas de participación...? ¿Tenéis una presencia importante en cómo se comunica eso?, o ¿está en un nivel más político, en un nivel más superior?

Participante 2: ¿Al ciudadano medio?

Moderador: Sí.

Participante 3: Totalmente.

Participante 2: Eso son los políticos, los concejales.

Participante 3: Son dos cosas. Yo creo que son dos cosas...el concejal más institucional... y el que comunica es el trabajador

Participante 1: Claro. Hay una parte...

Moderador: ¿Hay dos niveles de comunicación?

Participante 3: Luego, otra cosa es el diseño de las campañas, o de los folletos que eso...

Participante 8: Yo a veces he visto folletos de mi centro de mayores que he dicho “y ¿esto?, ¿qué coño es? ¿Qué es este folleto, esta iniciativa? Nadie nos la ha comunicado”... cajas, y cajas y cajas de folletos, interesantes para los políticos.

Participante 7: Y eso es un montón de dinero público.

Participante 8: Exacto. Hay folletos que llegan con una tirada de miles... de no sé cuantos millones de folletos, y que luego no tienen ningún sentido.

Participante 2: Que luego el problema sería que a parte de comunicarle a los ciudadanos qué son los servicios sociales, sería interesante que se enteraran también los políticos. *(Risas.)*

Participante 1: Claro.

Participante 2: Porque ese es también un problemilla, que no tienen ni idea, o sea, no saben nada los pobres... a mí me da mucha pena, aunque también pienso que el que mucho abarca poco aprieta. Ellos están a todo y a nada, claro. Por lo menos la que maneja el cotarro donde trabajo yo... "área social" es la "directora del área social", y "área social" es... ¡todo!: educación, cultura, las fiestas del barrio, no sé qué, servicios sociales... entonces claro...es imposible, es imposible. Y entonces claro, esas personas que son las que deciden presupuesto, personal..., unas cosas tan grandes... pues no saben, no saben.

Participante 1: Hombre, se dejan asesorar, me imagino. *(Risas.)*

Participante 2: Pues en este caso la verdad es que...no mucho. Yo lo que veo cuando intervienen los políticos en el área en que yo trabajo, intervienen cuando hay un escándalo.

Participante 1: Sí, eso nos pasa a todos, que te llama directamente y te dice "Oye, tienes que atender a esta persona porque sí", aunque tú le digas: "No, no, si a esa persona ya la atiendo y no podemos hacer más".

Participante 2: Efectivamente, cuando de alguna manera transciende por lo que sea un caso... entonces allí, pues ellos... no sé, yo creo que ellos tampoco tienen tiempo, o no se lo toman... no sé. Ahí están los coordinadores, ¿no?, el papel clave es el de los coordinadores de cada centro que serían el puente, ¿no?, entre todos nosotros y ese señor o esa señora.

Participante 8: Pero es que el concejal o quien sea es un cargo político, y los trabajadores no son políticos, o sea... mi percepción es esa, que él es un cargo político y además está puesto a dedo....

Participante 2: ... y además su profesión puede ser cualquier cosa.

Participante 8: ... y un trabajador social se ha sacado su plaza, un político no. Un político está ahí puesto porque le ha puesto alguien. Los políticos no tienen porqué tener ningún tipo de formación específica.

Participante 2: Efectivamente. ¡Y encima deciden!

Participante 8: Contratan a sus asesores...

Participante 2: Y las cosas gordas las decide esa gente.

Participante 4: Yo creo que ahí todos tienen un equipo. Hasta el concejal o concejales... pero es que generalmente hay un director... depende del volumen.

Participante 8: O un asesor.

Participante 4: Entiendo que pidan el informe a los de abajo. Que luego lo utilicen o no, eso es distinto. Pero entiendo que pregunten.

Participante 2: Yo creo que como toda información que va de boca en boca, o de persona en persona, es complicado eh?... yo no sé qué clase de problema hay... o yo que sé... puede que también ellos como políticos... no sé, también hay otros intereses que no son precisamente las demandas de los de debajo, o la

popularidad, o sus propios... yo que sé. La verdad es que yo a ese nivel ya me pierdo.

Participante 8: Es que además los que estamos en Madrid, a nivel social, yo me siento... yo como madrileña me siento avergonzada de cómo funciona el tema a nivel social en la Comunidad de Madrid.

Participante 2: Es que sólo ver que a Ana Botella, la ponen como concejala...

Participante 8: Me siento desilusionada totalmente. (*Murmullo.*)

Participante 2: Por eso te digo, es que a ellos les da igual, no piensan en nadie que tenga cualidades para ello. Los colocan así como "hala!".

Participante 6: Yo creo que el problema viene en este caso en la información que viene del "arriba abajo", y yo estoy segura que lo hacen eh? Y nosotros desde abajo.

Participante 2: Pero tienen estadística.

Participante 6: Desde abajo se suele opinar, pero se lo dices a tu jefe de departamento y cuando él lo va a comunicar más arriba le quitan un poquito, porque ya lleva todo el mes pidiendo pasta... "Pues le quito un poquito". Y el jefe de unidad del departamento pues le quita otro poquito, a ver si le van a echar, y entonces cuando llega es una propuesta chiquitita chiquitita, y es como, bueno... yo no te he dicho que necesitase eso, yo te he dicho que necesitaba una A mayúscula, y entonces... a partir de un punto hacia arriba ya somos 3 políticos también, y es como "Oye, que luego me echan y tal..." es que desde abajo, tú puedes opinar, pero que eso se tenga en cuenta...

Participante 2: Luego está el tema de las cifras. Por ejemplo, lo que suele trascender son las cifras. Mucho más que cosas cualitativas, no? Y las cifras son tan engañosas, ¿no?

Participante 8: Y estadísticas y estadísticas...

Participante 4: Hombre, pero luego hay... yo por ejemplo sí creo en lo que hago, en lo que trabajo. Hay políticos que sí creen en lo que están haciendo. Quizá estoy sesgada por el lugar donde trabajo...

Participante 2: ¿Dónde trabajas?

Participante 4: En la Federación Española de Municipios y Provincias.

Participante 2: ¿La qué?

Participante 1: Federación Española de Municipios y Provincias.

Participante 4: Yo no sabía lo que era hasta que empecé a trabajar allí, y llevo casi cinco años. Antes no sabía ni que existía. O sea que también lo del tema de la comunicación, creo que da para muchísimas tesis de muchos sectores, porque... creo que el cuarto poder no está bien utilizado por quien debería estar utilizado. Por eso creo que es un buen tema para un grupo de discusión. Pero yo creo que obviamente el nivel político está para otras cosas, es decir, que no está en el día a día, pero que... yo no defiende al político, pero también

hay políticos que sí se creen lo que están haciendo... creo que hay una mala imagen a nivel general que...

Participante 2: Pero es que igual al político lo que tiene abajo no le importa tanto, y es el que está filtrando la información...

Participante 4: No, si estaba contigo en que muchas veces es el asesor, el cuerpo intermedio al que a veces no le damos la máxima importancia, que todos sabemos que es el que te hunde o no te hunde porque es el que tiene la información, el contacto directo con el concejal de distrito, y si no le trasmite la necesidad al concejal le llega... como tú decías, cuando explota algo es cuando... "y ¿esto yo no lo tenía controlado?". Y claro, luego el asesor te echa la bronca a ti, que eres "el que no has informado" creo que también es verdad que...

Participante 1: Yo creo que a veces hay casos en los que te llaman de Alcaldía y te dicen: "Mira, tienes que atender a esta persona", ¡y te hablan desde el propio desconocimiento del servicio en que tú trabajas! Y le dices: "Perdona, es que a esta señora ya la atendemos, lo que pasa es que esto tiene un límite y no la podemos atender más." —"No no no, tenéis que atender a esta persona." —"Pues vale, que venga."

Participante 3: Eso pasa mucho en los pueblos.

Participante 1: Es decir, que tú tengas un desconocimiento de tu recurso de tu propio municipio, del propio ayuntamiento...

Participante 8: En Madrid no...

Participante 1: Eso también pasa en ciertas personas y en ciertos ámbitos, porque luego por ejemplo en Getafe, cualquier ciudadano se puede entrevistar con la concejala de servicios sociales sin mucho problema ¿eh? Es supercurioso. O sea que la gente pide cita con la concejala y se entrevista sin... que en Madrid seguro que es distinto e impensable.

Participante 7: Para casarse sólo...

Participante 1: ... Bueno, ya... con la directora de servicios sociales en Getafe, con que vayas dos días a... insistir un poco... porque obviamente te van a remitir primero a la trabajadora social o a no sé quién... pero puedes entrevistarte sin ningún problema, si tienes una dificultad o lo que sea... o sea, que realmente hay esa sensibilidad, lo que pasa que a veces hay parte del ayuntamiento que desconoce otros servicios, claro.

Participante 3: De todas maneras, con respecto al tema de los recursos, si se conocen o si no se conocen... y si los políticos los difunden o no, yo creo que hay recursos que interesa mucho difundirlos, por ejemplo, tercera edad, que da muchos votos, entonces se inflan..., y luego hay otras cosas que se hacen y no se difunden. Por ejemplo, cosas de inmigración no se difunden...

Participante 1: Sí.

Participante 6: O con personas sin hogar...

Participante 3: ¿Cómo es eso? O con personas sin hogar, o con drogas...

Participante 7: A veces hay que prepararlas a escondidas... porque es que... los vecinos y vecinas...

Participante 6: ... o en un ayuntamiento como el de Madrid, que es que lo de la policía lo hacen muy bien, el vender un recurso, un centro y cinco furgonetas, como venden la primera piedra del centro, luego la inauguración, luego la inauguración cuando llega el personal, y luego parece que te están vendiendo cinco centros, cuando sólo hay uno, o sea que es que son profesionales y eso en Madrid yo creo que todos lo vivimos así.

Participante 1: A nosotros nos ha pasado que nos han dicho: “No atendáis tan bien en este recurso concreto porque están viniendo de otros sitios...”. *(Risas.)*

Participante 8: Algo conocido como el “efecto llamada”.

Participante 6: Sí, pero yo ahí estoy totalmente de acuerdo, hay cosas que no interesan para nada, vamos.

Participante 2: Y luego hay cosas que se ponen de moda (asentimiento general), o sea, hay como en todo ¿no? Hay como problemáticas sociales que están absolutamente descubiertas, y otras que es un bombardeo. Por ejemplo, ahora mujeres con órdenes de protección y cosas de maltrato... ¡es un bombardeo! A veces alucinamos porque estamos con el “servicio de atención a la víctima” el no sé qué... el “punto de no sé cuánto”... el de la mujer... y las pobres están desbordadas de profesionales ofreciéndolas recursos... pero luego sus hijos, que están destrozados, no tienen prácticamente...

Participante 1: ...protección.

Participante 2: ... protección. O la enfermedad mental... hay temas que ¡cómo caen en el pozo! Porque ¡es que no hay! ¡Son los invisibles! Y son gente que acaba recluida en su casa y yendo una vez al psiquiatra si atina...

Participante 7: Y las personas sin hogar, no te digo... *(Gran murmullo.)*

Participante 2: ¡Las personas sin hogar! Entonces yo creo que sí, que vamos por modas y que...

Participante 6: ¿Ahora? La violencia de género y la dependencia, fundamentalmente, el resto parece que no.

Participante 7: Dependencia de mayores.

Participante 8: Dependencia de mayores, sí.

Participante 2: Sí, es verdad. Y la dependencia, madre mía, lo que ha traído de confusión, ¿verdad? porque ha sido tan anunciado que luego realmente...

Participante 1: Ha sido anunciado pero no explicado...

Participante 2: Por eso te digo, que... “¿Aquí es donde van a dar el sueldo que...?” *(risas)* “Bueno, espérate, esto va a salir en el 2012...”.

Participante 3: Eso es un buen ejemplo de comunicación... eh...

Participante 2: ... mal hecha (*asentimiento general*), ha estado muy mal hecha, la verdad.

Participante 9: Eso pasa cuando hay un interés de manejar la información antojadizamente, o sea, por los intereses, es decir, en este tema, por un lado... y las competencias, todo hay que decirlo, entre la Administración central y la Comunidad de Madrid, o en este caso concreto ni más ni menos. Entonces, cómo cada uno maneja y hace uso de la información para su propio beneficio, ¿no?

Participante 1: Efectivamente.

Participante 4: Bueno, me imagino que aquí lo habréis tenido que tener bastante complicado ¿no? Porque en Madrid no se han dado apenas ayudas a la dependencia.

Participante 2: La dependencia es donde más fallos se han...

Participante 1: Sí, da igual que estés en Madrid, o estés en Getafe, es a nivel de la Comunidad de Madrid.

Participante 4: Por eso lo decía yo, lo decía como con curiosidad, porque me imagino que sí que te venga alguien y te diga: "Oye, es que yo tengo un primo en Guadalajara que sí que se lo están dando y a mí no...". Me imagino que se os debe quedar una cara de... "Ya, pero es que...".

Participante 2: Hombre, yo se lo explico ¿eh? Yo le digo: ¿no te das cuenta que el gobierno central es socialista y aquí el gobierno comunitario es...?

Participante 8: Es que ahí no te queda otra. (1:12:22)

Participante 2: Y me entiende perfectamente todo el mundo...

Participante 8: Pero es que eso debería estar fuera de las discusiones de los políticos, es algo que se cae por su propio peso, porque perjudica a los usuarios.

Moderador: Oye, antes ha dicho Participante 3, con respecto al tema de la Ley de Dependencia, que le parece un ejemplo de mala comunicación, del algo mal comunicado. ¿Os podría venir a la cabeza algún ejemplo de algún servicio social que os haya parecido que ha estado bien comunicado? Y luego, que no solo esté bien comunicado, sino que el servicio funcione bien... un servicio que haya pasado por vuestras manos, que haya estado en vuestro propio ayuntamiento o que hayáis conocido en contacto con otras entidades o compañeros...

Participante 2: A mí me llamó la atención, yo que trabajo en programa de familia, el ayuntamiento de Madrid, evidentemente, anunció los CAF⁴ cuando los abrió...

Moderador: ¿Qué eran los CAF?

Participante 2: Centros de Atención a la Familia. Están privatizados la mayoría, y no sé cómo funcionan, porque no estoy ahí, pero sí me pareció bonito que en el metro o en el tal... se anunciara "Oye, si tienes problemas familiares o si no

⁴ Centro de Atención a la Familia.

sabes qué hacer con tus hijos, o... existe esto" ¿Qué pasa? Que luego, pues eso, que trabaje cada uno... están privatizados..., a lo mejor ahora están y luego recortan... pero la comunicación no me pareció mal...

Participante 9: Sí, yo vi carteles en el metro...

Participante 2: En el metro, en las paradas de autobús... y era algo así como: "Si tienes problemas familiares, que sepas que aquí hay..." y, bueno, el compañero lo dicen, las problemáticas familiares pilladas a tiempo...cambian muchísimo el pronóstico, ¿no? A mí sí me pareció bien. Luego cuando ya me acerqué a uno, sí vi que era todo por la mañana... y no sé qué, pero bueno...

Participante 10: Yo es que tengo un par de amigas que han ido con sus hijos a los CAF, y van por la tarde...

Participante 2: Claro, tienen que tener personas que atiendan por la tarde, es que casi todas las familias tienen horarios para poder ir a estos sitios por la tarde (*gran murmullo*).

Participante 1: Si yo te contara...

Participante 10: Yo también he visto que es uno de los pocos servicios sociales que he visto anunciados así, a nivel de... en el metro y tal.

Participante 2: Y luego lo de "Los mayores primero", esas cosas así tan... y la teleasistencia...

Participante 7: De la teleasistencia y la campaña de Acompaña se hizo buena campaña, pero falló un factor.

Participante 2: ¿Cuál?

Participante 7: Pues que los mayores no querían dar la llave de sus casas.

Participante 1: Es que eso...

Participante 7: ... y eso lo frenó mucho...y se tardaba mucho en convencer al mayor de que nadie iba a utilizar su llave... entonces, se hizo mucha publicidad, era una idea muy interesante... la verdad es que hemos solucionado muchos problemas con mayores con el tema de la teleasistencia, pero se dieron de bruces con ese problema, con el que no habían contado: con el carácter de los mayores, no se les había ocurrido. Fue una idea estupenda, sigue funcionando, pero yo creo que ni pensaron en el carácter de los mayores...

Participante 3: ... del usuario, que no conocían al colectivo...

Participante 9: Justamente por eso.

Participante 7: Exactamente...(murmullo)

Participante 8: ... nadie les había preguntado... "¿Usted va a dejar su llave?" te van a decir que no el 85 % de la gente...

Participante 6: ... entonces, vamos a hacerlo de otra forma.

Participante 2: Claro.

Participante 7: Y luego vamos a ver cuál es el porcentaje de la gente que dice que sí, cuando vayan a firmar, y vaya la persona de teleasistencia... ahí también

muchas veces dicen que no, cuando firman... que no dejan su llave, cuando firman, y es un porcentaje altísimo... dices uy, mira lo que está pasando...

Moderador: ¿Y servicios sociales que estén bien visibilizados? Aunque luego efectivamente sea otra cosa... a mí por ejemplo me parece que el Samur Social, a nivel de visibilización... se ve mucho ¿no?... es una...

Participante 6: Eso te iba a decir...se ve mucho más de lo que hay... parece que contamos con 25 unidades móviles, cuando hay 4 o 5 por cada turno... parece que estamos 120 personas cogiendo el teléfono... y son sólo 6 o 7...

Participante 9: ... y que tienen que dar respuesta a todo, además.

Participante 6: ...eso, "lo sabemos todo", además... de hospitales, de servicios sociales, de centros de salud...

Participante 7: ... y eso que son sólo técnicos... yo me acuerdo, antes, cuando éramos SITADE⁵, no éramos Samur Social... antes de que estuviera Gallardón...

Participante 1: ... ajá, se veía muchísimo más...

Participante 7 :... para ayudaros a vosotros y tal... y además atendíamos a toda la Comunidad de Madrid... era una jaleo...nosotros, desde el ayuntamiento de Madrid...

Participante 2: ... de hecho el Sitade sigue para la Comunidad de Madrid... la central está en...

Participante 1: ...sí...

Participante 7: Sí, ahora ya algunas compañeras de la comunidad se quedaron allí y las del ayuntamiento nos vinimos aquí... pues yo recuerdo nuestras discusiones con el que es nuestro jefe de departamento... éramos chicas todas... entonces había turnos de chicos... era que teníamos que ir enseguida donde fuera aunque no tuviéramos información... me acuerdo incluso cuando el 11-m, el homenaje a los cuerpos participantes en Sol, que nos negamos a ir (aparte, porque teníamos mucho trabajo, pero también porque lo habíamos pasado fatal)...y él, "Sí sí, se nos tiene que ver" ... y el "Se nos tiene que ver" es...

Participante 6: Es una cruz...

Participante 7: Entonces, yo reconozco que nos están haciendo publicidad... y luego lo del accidente de Spanair, tuvieron que ir allí las unidades móviles para estar de brazos cruzados, que tuvieron que estar allí... al final para llevar bocadillos a los bomberos... y nosotras diciendo "pero bueno..."

Participante 6: Claro, como visibilidad ha sido... todo el mundo en Madrid sabe que existe.

Participante 1: Es una cuestión de *marketing*.

⁵ <http://www.belt.es/noticias/2003/agosto/1/SITADE.htm>: "... el SITADE era el Servicio Social de Información Telefónica y Atención a Emergencias, atendían emergencias de carácter social y, por obvios motivos de seguridad, como ocurre en el caso de las casa de acogida para mujeres maltratadas, la mayoría de sus usuarios llegaban por mediación de la policía o de los servicios sociales del ayuntamiento de Madrid..."

Participante 6: Claro, pero... el cómo nos utilizan... nos sentimos utilizados... eso es una cruz diaria... (*murmullo*).

Participante 8: Eso pasa en todos sitios... es tan absurdo... los mayores tienen ahora mismo una... que es de un programa de la dependencia, que es de la gestión de La Caixa, que es... bueno, pues les van a buscar en autobús, un autobús que no sé si habréis visto, que es azul y rojo, con los colores de La Caixa... pues ese autobús les lleva al centro de mayores, y hay un chica, que es del distrito de Usera, una sola chica que lleva ¡7 centros de mayores!... y el centro de mayores está a 200, a 50m. de las casas de las personas que van, entonces... les obligan a que si quieres ser participante del programa, les tengo que llevar en el autobús... ¿y eso por qué?... (*murmullo*).

Participante 7: Eso, ¿por qué?

Participante 8: Se tiene que ver el logo del autobús... si no hay usuarios que no van en la furgoneta, no hay programa... no hay programa, así de claro.

Participante 2: Cuando les atendamos, dentro de poco, les van a obligar a que se pongan una chapita...

Participante 8: Entonces la mayoría te dice "Pero si yo no lo necesito, si voy andando..."pero ellos tienen que ir a buscar a 7 personas (es un autobús chiquitito) y a ellos les parece absurdo... "Oye, ¿tú sabes por qué me tienen que venir a buscar a mi casa, si yo lo tengo al lado?"..."Pues no sé, pregúntale a ellos..." (*murmullo*).

Participante 3: Recuerdo un programa de Caixa de Catalunya, que era del tema de reciclaje de ropa usada, que se tenía que reciclar, y el requisito era ir a unos contenedores en la calle, o sea, no se podía recoger la ropa de otra forma, sino que había que ir a unos contenedores en la calle, de un determinado color, con el logo y tal... o sea, quien paga...

Participante 6: ... pide.

Participante 2: Pero bueno, eso Gallardón y compañía también lo han explotado mucho... que hay que poner el logo del ayuntamiento de Madrid en...

Participante 3: Que hay que anunciarse...

Participante 7: Y luego por cambiar un color, cambian todo... yo no sé quién, qué empresa llevará la imprenta del ayuntamiento, porque es que se forra...

Participante 10: Hombre, ya sólo cambiarle el nombre a minúscula cuando apareció... de mayúscula a minúscula... (*murmullo*).

Participante 5: ... ya está casi todo privatizado, como dice ella...

Participante 8: ... nosotros también llevamos un programa de animación, y lo sacamos todos los meses, ¿no?, y... unos problemas para poder imprimir el puñetero folleto... ¡con dos meses de antelación!

Participante 4: y...

Participante 8: Sí, sí, sí...

Moderador: Y una pregunta, ¿en Getafe y en Fuenlabrada sabéis quién lleva la comunicación? Igual que aquí las compañeras del ayuntamiento de Madrid lo desconocen... quién lleva ese folleto a la imprenta, quién... ¿vosotros en vuestro ayuntamiento sabéis si eso lo lleva una empresa de comunicación o lo lleva gente del propio ayuntamiento...?

Participante 1: ¿En concreto de servicios sociales?

Moderador: Sí, la publicidad, la comunicación de servicios sociales

Participante 1: Hombre, yo en Getafe sí sé que cualquier documento que se hace en servicios sociales pasa por la imprenta que no es municipal, que está contratado otro... yo sí que conozco a la gente que diseña esos documentos cuando se hacen, o sea, son compañeros míos de otro departamento, dentro de servicios sociales, en concreto el que hemos hablado antes de planificación haría ese documento.

Moderador: O sea, ¿son compañeros del área de servicios sociales?

Participante 2: Sí.

Participante 1: Sí, el que hace ese documento, y tal.

Moderador: ¿El diseño?

Participante 1: En concreto en Getafe, en servicios sociales, lo haría una compañera de planificación...

Moderador: El diseño, que supone no sólo los colores y tal, sino también el contenido del mensajes.

Participante 1: No, no: el contenido y todo eso. No hace el logo claro... hace...

Participante 7: No, pero... eso lo hace... cada área o departamento se organizan sus proyectos, y luego ya el ayuntamiento...

Participante 1: Pero por ejemplo en Alcorcón, cualquier folleto pasa por un departamento de comunicación para todo el ayuntamiento y en Getafe no... en Getafe servicios sociales puede hacer sus folletos, con el logo del ayuntamiento, claro, pero sólo en servicios sociales se diseña, y servicios sociales lo puede difundir, ¿sabes?

Moderador: Ajá.

Participante 4: Siguiendo alguna directiva claro... (*murmullo*).

Participante 1: Hombre, sí, hay directrices, claro...

Participante 4: Supongo que habrá unas imágenes que...

Participante 1: Depende de la tirada que se quiera hacer, supongo que tal... pero cualquier folleto que hemos diseñado, lo hemos hecho nosotros y no va a otro departamento más... arriba...

Participante 8: Yo creo que hay que diferenciar...

Participante 1: Sin embargo en Alcorcón sí...

Participante 8: ... lo que es la empresa pública y lo que es la imprenta... ¿Será pública en el ayuntamiento de Alcorcón?

Participante 1: No, no no,...

Participante 8: Pues pasará un filtro, pasará un filtro del ayuntamiento, que vea que la adecuación...

Participante 1: Yo conozco bastante el ayuntamiento de Alcorcón por otras historias y os digo que cualquier folleto que se haga... aunque sea lo que sea, pasa por este departamento de comunicación

Participante 8: ... y dan el visto bueno.

Participante 1: Sin embargo, en Getafe, yo he visto y he participado en diseño de folletos de cosas de chavales o de tal, que no va a ningún lado, sino que directamente se difunden...

Participante 4: Pero perdona, es el departamento de comunicación del propio ayuntamiento, claro...

Participante 1: Sí...

Participante 4: ... claro, que no es de la imprenta, vaya, la imprenta...

Participante 1: No claro, la imprenta va a parte...

Participante 2: Yo en Fuenlabrada... sí he visto folletos... pero no, no tengo ni idea... por ejemplo de familia yo no he visto folletos en la vida...

Participante 5: Pero de esto de dípticos, para andar por casa, que nos dan información...

Participante 9: A nosotros nos hicieron hace dos años un folleto del servicio, que no contó con nuestra opinión ni nada, entonces los compañeros, simple y llanamente, no lo utilizaron, porque les pareció, nos pareció, tan malo, en cuanto al contenido y tal... con datos erróneos en las direcciones, etc. que al final lo guardaron. ¿Qué era lo que hacían los compañeros? Pues al final cada uno terminaba haciéndose su cartelito de toda la vida y al final era eso lo que...

Participante 7: Creo que tiene que ver también con que al final es una institución tan amplia y tal, que...

Participante 9: ... que te puede permitir (y al final, esta es una parte positiva) cierto *chance* para hacer cosas sin que tenga que pasar por... o sea, es como si hubiera un divorcio ¿no? lo institucional va por un lado, y luego el trabajador, de alguna forma, adecua sus instrumentos, las herramientas, ¿no?

Participante 3: De todas maneras yo creo que el tema de que los ayuntamientos tengan departamentos de comunicación, o de planificación o lo que sea... también pasa por si está en algún sistema de calidad o no, ¿no? algo me suena a mí, que en Getafe debéis tener implantado un sistema de calidad

Participante 1: Pero a nivel de servicios sociales, que yo sepa no, pero...

Participante 3: ¿No?

Participante 1: ... pero por ejemplo, el CAID⁶, sí. Y antes no eran servicios sociales, estábamos en la misma... declaración.

Participante 2: Fuenlabrada sí tiene: “departamento de evaluación y gestión de calidad”, se llama... servicios sociales (*murmullo*).

Participante 3: claro. Y entonces, todo lo que tú hagas, todos los folletos, los soportes que tú saques, tienen que pasar por ese departamento...

Participante 1: Alcorcón posiblemente sí lo tiene, y por eso pasa por ese departamento... puede ser

Participante 8: Pero ¿ese departamento decide el contenido también?

Participante 1: No, contenido no. Lo que hace es que le dan una forma... de todas formas, de lo que tú decidas que quieres sacar a lo que luego sale...

Participante 6: Ahí está.

Participante 1: ... depende el contenido.

Participante 8: Muchas veces difiere mucho lo que tú has propuesto a lo que sale...

Participante 3: Creo que eso depende mucho del departamento de comunicación del político. Los contenidos te los rellenan siempre los concejales...

Participante 2: Los firman... bueno, yo una vez hice un folleto y unas cosas... trabajaba en Aranjuez, y teníamos una bolsa de empleo de discapacitados... que fue una pena, porque era un *Horizon*⁷ de estos que daban dinero 3 años, y al tercer año que ya lo empezábamos a tener bien montadito y a las empresas tal... pero bueno, hicimos un folleto y una agenda y no sé qué... entonces yo, personalmente ¿eh? diseñé el folleto e hice una carta que luego firmó el concejal, la primera página era: “Queridos ciudadanos...” tal y cual... y yo es que en mi vida había conocido al concejal...

Participante 8: Sí, el concejal es el que te firma las cartas...

Participante 11: Nosotros también una época diseñamos desde un programa de empleo folletos para informar al usuario. Y lo hacíamos nosotros mismos. Teníamos un... que es el... realmente yo creo que es lo que realmente debería suceder, porque... el folleto y el servicio que ofrecen, porque si no muchas veces realmente te encuentras con que bajas ahí lo ves u dices, “pero esto qué es? Esto no se adecua ¿no? con lo que estoy haciendo” No sé, lo ideal sería que se hiciera desde abajo. Y enlazando con algo que habías apuntado tú antes, es que muchas veces influye también el miedo que tengas a perder tu trabajo, y yo creo que a veces se nos obliga a informar de cosas con las que no estamos de acuerdo, o bien que con esa información muchas veces no se llega a la necesidad que se tiene que cubrir...

⁶ Centro de Atención Integral a Drogodependientes.

⁷ Iniciativa Comunitaria del Fondo Social Europeo.

Participante 2: En Fuenlabrada en concreto, las coordinadoras, el puesto ese que está entre medias, están todas fatal de la cabeza (*risas*) es que es muy curioso, y yo a veces me he preguntado por qué. Y es que creo que a veces tienen un papel tan difícil, que al final ellas también ya están fuera de la realidad de la atención, y a la vez están como en un limbo muy raro, y son gente que...

Participante 3: Pues vete al área de servicios sociales del ayuntamiento de Madrid... yo creo que la gente de emergencias, cuando dejan de tener el contacto con...

Participante 2: Claro...

Participante 3: ... esa gente...

Participante 2: ... yo creo que es la falta de contacto real.

Moderador: Bien... estamos ya terminando y hay una cuestión que me gustaría abordar. Quisiera conocer cuál es vuestra opinión sobre... ¿qué os sugiere la expresión “*marketing* de servicios sociales”?

Participante 2: Privatización.

Participante 3: Ánimo de lucro.

Participante 8: A mí, de entrada, mentira. Me suena a mentira total.

Participante 10: Empresa.

Participante 7: A mí, una idea de ricos, cuando nuestra población no es precisamente rica... O sea, lo más bonito, lo más bello...

Participante 6: ... que no es un mercado.

Participante 7: ... y que nuestra población, cuando íbamos de uniforme y tenías que ir a un desalojo a un poblado y tal, es que lo pasabas fatal, porque la gente a la que tenías que atender está tan mal... y no es que tengas que ir como ellos, pero llegar con todo tan embellecido... todo que es muy bonito, lo más bello, y nuestra realidad con la que trabajamos... eso es muy chocante, a mí...

Participante 11: A mí el concepto de *marketing* lo que me sugiere es venta...

Participante 1: Claro.

Participante 11: Realmente no estamos vendiendo nada a nadie, estamos ofreciendo unos servicios, así que... o sea, como que no va en la línea... sí es bueno que haya una visibilidad, una publicidad, que tengas que darte a conocer, pero de ahí a utilizar el *marketing*... por ejemplo el Samur Social de una imagen de *marketing* supuestamente muy buena, porque, cada vez que pasa una furgo... pero realmente *marketing* para mí es venta, y entonces con los servicios sociales, que son un derecho ciudadano... no lo encajo.

Participante 4: Yo discrepo.

Participante 10: Yo no sé si *marketing* es lo que comentaba Participante 4...

Participante 2: Es que no puede ser que sea un negocio y que pretendan ganar dinero... es un negocio en que pretenden ganar ¡votos! O sea, yo veo el *marketing* no desde que se quiera ayudar, que las dueñas de empresas privadas o que se privatizan funcionan...

Participante 8: Es un ánimo de lucro total.

Participante 2: ... pero yo veo el *marketing*... (*murmullo*) en votos... en que la ganancia que esperan es de votos.

Participante 7: Dinero.

Participante 2: Y dinero, que luego su primo tiene la empresa de... la que ganar los concursos.

Moderador: ¿Alguien tiene una visión un poco distinta?

Participante 4: Yo no estoy de acuerdo con todo lo que habéis dicho...

Participante 1: Hombre, yo... cuando pienso en *marketing* no sólo pienso en beneficio económico, sino en beneficio de algo ¿no? Se me ocurría el *marketing* que se está haciendo con la violencia de género, por ejemplo ¿no? (*Asentimiento general.*) O sea, no sé si podría tener un sentido para los servicios sociales, pero creo que si se hace una campaña de *marketing* donde se dieran a conocer los servicios sociales, podría tener un beneficio que no fuera económico, no vender sólo para sacar votos, sino que podría tenerlo... no lo sé. No me suena sólo a lo económico, la verdad. No si si podría tener otro interés o no.

Participante 3: De todas maneras el *marketing* social...

Participante 4: Yo no estoy de acuerdo en lo que estáis diciendo...

Participante 9: Lo que pasa es que aquí he oído hablar mucho del *marketing* social, que lo vinculo con economía de mercado... tal y como lo entiendo, o como lo he entendido, es el esfuerzo que tienen que hacer las organizaciones para difundir, para vender determinados bienes y servicios que prestan esas organizaciones, o instituciones o entidades, ¿no? y por lo tanto es necesario hacer un *marketing* social. Pero, indudablemente, no deja de ser cierto que ese *marketing* social se circunscribe a una orientación ideológica dentro de una economía de mercado, y que por lo tanto está vinculado al tema económico, por eso lo veo de esa manera... (*murmullo*).

Participante 2: ... a la comunicación social.

Participante 3: ¿O sea que no se puede hacer *marketing* social porque está vinculado a una economía de mercado? Yo creo que es todo lo contrario, por eso se le llama *marketing* social...

Participante 9: Pero no es que esto sea del todo negativo... quizá es que signifique que también tenemos que hacer una adaptación a los tiempos que corren, a lo que es lo que mueve el mundo, y que las instituciones que necesiten sobrevivir en este medio tienen que hacerlo. La campaña de... me acuerdo mucho del tema del *marketing* social con el 0,7 % de Fortuna, que la Coordinadora de Ong's éticamente se lo planteó, se planteó la cuestión del *marketing* social, es decir, por qué determinadas organizaciones para poder sobrevivir hoy por hoy tenemos que aceptar determinados beneficios que nos cuestionen éticamente nuestra misión... entonces... necesitas vivir. Hay organizaciones que decía:

“Oye, es que yo necesito para lograr todo lo que estoy haciendo esos fondos, y por lo tanto entro dentro de una línea de *marketing* social, y acepto el 0,7 como acepto “12 meses 12 causas”, y tal...

Participante 8: Bueno, yo creo que es distinto el *marketing* social...

Participante 4: Bueno, para mí es que el *marketing* social me sugiere lo que tú dices, no hay más que ver Ong's , mundo asociativo... y también para mí *marketing* social me sugiere una acción social que las instituciones públicas deberían hacer para comunicar a sus... vender no, porque no es vender, sino comunicar...

Participante 2: ... es que comunicación social es distinto...

Participante 4: Pero está dentro del *marketing* social, ¿no? para mí es lo que me sugiere. Me sugiere que no es algo que rechazar desde... un ayuntamiento, estamos hablando de servicios sociales municipales... si están gestionados... que lo gestione luego una entidad privada o una pública directamente al ayuntamiento, eso debería ser distinto porque el servicio lo está dando, el responsable final es el ayuntamiento... él es el que está dando el servicio social. Yo creo que podrían darse también viejos fantasmas, ¿no? y utilizar también... adaptarse a las nuevas tendencias sin...

Participante 2: Es una cuestión semántica.

Participante 4: ... es que los ayuntamientos a veces, como instituciones, no venden (pero no digo vender en el lado de ganar votos, que obviamente, y enlazo con una cosa que tú comentabas, claro que tiene que ver con votos y con política, no son lo mismo los servicios sociales que presta una determinada ideología que los que presta otra distinta... por tanto, si no queremos utilizar el *marketing* no lo utilicemos, pero está ahí. Está ahí. Y realmente, tienes que comunicar desde tu institución, desde mi punto de vista, utilizar el *marketing* social en esa línea... qué más da si es *marketing* o comunicación social ¿no?

Participante 2: *Marketing* tiene la palabra *market*, o sea mercado...

Participante 4: ¡Sí! Pero mercado no es sólo...

Participante 2: ¿Qué es un mercado? un mercado es donde se cambian churros por dinero, dinero por no sé qué... o sea, eso es el mercado...

Participante 4:... sí pero...

Participante 2: ... se basa en un intercambio. Entonces, un *marketing* social no es una comunicación social, no es una difusión social, sino que, la palabra *marketing*, desde mi punto de vista, lleva implícito que yo comunico y recibo... ¡eso es el mercado! la economía de mercado...

Participante 4: ... pero puedes recibir fidelidad, u otros valores

Participante 3: Pero en la economía de mercado hay un valor, que es el valor social, que hasta hace poco tiempo no existía, y poco a poco se ha ido introduciendo en la empresa y en el mundo de la empresa y ahí está por ejemplo la

responsabilidad social cooperativa, ¿entiendes? Porque como ya hemos pasado la calidad y ya la tiene todo el mundo, pues ahora vamos a otra, que es al tema social... pues "estas zapatillas están hechas por menores de no sé qué..." tú sabes, ese tipo de cosas... entonces las empresas estamos cada vez más interesadas (ahora con la crisis me imagino que no tanto porque tienen otros problemas) pero están más interesadas en tener esos sellos de calidad, de valor social...

Participante 2: ¡Que son lavados de imagen! Pero eso es lo mismo, ¡es mercado! Por ejemplo, yo tenía un novio que trabajaba llevando a los niños a la Pedriza a conocer el campo... un trabajo precioso... y le pagaba BP... y él era un trabajador financiado por BP... genial, eso es una labor social, no te digo que no... pero porqué BP hace eso, y porque BP se pone todo el logotipo en verde, imitando unas flores tal... no, no vamos a olvidar que es el logo de su petróleo... o sea, es *marketing* de su petróleo

Participante 3: Si no lo estoy defendiendo, todo eso existe...

Participante 4: Yo, termino con esto, lo que digo es que sí que habría que avanzar en comunicar, en pensar en las herramientas que utilizan en el *marketing* agresivo normal, ver si las podemos adaptar, sobre todo con un fin final, que es que el ciudadano sepa que tiene servicios públicos a su servicio, y que los use y que los demande... es decir, utilizar a veces todo lo que la empresa privada ya ha investigado, intentar ver qué podemos utilizar para llegar al ciudadano...

Participante 1: Claro, cuando ya ha dicho *marketing* de servicios sociales, ¿se refiere al *marketing* empresarial de servicios sociales? Es decir, que alguien, BP, esponsorice... no, pero que a mí también me pasa... yo lo quería pensar más desde el punto de vista de si le interesa a los servicios sociales o a la Administración en sí, de alguna manera sacar la información de los servicios sociales y hacer que conozca el recurso o, como he dicho en el tema de la violencia de género, cuanto más se conozca igual evitamos más casos... no lo sé si ahí podría haber algún beneficio que no fuera económico o de votos, no lo sé. Pensaba un poco por esa línea...

Participante 11: Ahora pensaba en lo que estabais diciendo vosotros en esa línea, yo incluso veo bien no sólo que se haga *marketing* de servicios sociales, sino también *marketing* social...

Moderador: Sí, bueno, dentro del *marketing* social..., o más bien al lado, me refiero al *marketing* de servicios sociales... si los servicios sociales pueden ser objeto de *marketing* en el sentido de utilizar herramientas del *marketing* para comunicar servicios sociales a los ciudadanos, por ejemplo un estudio de mercado, que puede ser algo que utilice una empresa para detectar necesidades de los consumidores, bueno, ¿por qué no desde los servicios sociales...?

Participante 2: ¡Pero es que eso es investigación so-ci-al, de toda la vida, a eso no tenemos porque ponerle otro nombre de *market* ni de mercado, porque eso es investigación social! (*Murmullo.*) ¡Claro, hombre!

Participante 9: ... lo que Participante 1 dice sería “concienciación”, “difusión”

Participante 1: Sí, claro! Pero... el término...

Participante 9: ... ¿Ves? mientras que lo que tú dices... (*Murmullo.*)

Participante 2: ... la palabra *marketing* tiene otra connotación.

Participante 1: Vale, sólo en lo empresarial... (*Murmullo.*)

Participante 2: Sí estoy de acuerdo contigo, pero... (*Murmullo.*)

Participante 9: Es algo empresarial (*Murmullo.*)

Participante 3: En la economía de mercado también está el tema del comercio justo, también está el tema de las empresas de inserción...

Participante 2: Claro... pues a lo mejor desde ahí, ¿sabes?, yo entendería esa palabra...

Moderador: Bueno, tengo que deciros que tenemos que terminar la actividad porque hay otra actividad aquí... Me habéis dado dos horas de vuestro tiempo maravillosas... Muchas gracias porque ha sido el primer grupo de discusión que hago y creo que ha estado genial, habéis tenido unas intervenciones fantásticas y me habéis dado también una información succulenta. Habéis participado todas, genial, así que, muchísimas gracias...

ANEXO D

PLANTILLA DEL CUESTIONARIO EFECTUADO

A RESPONSABLES DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID

CUESTIONARIO SOBRE LA COMUNICACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Nombre del entrevistado*	
Cargo	
Ayuntamiento y denominación actual del departamento de servicios sociales	
Fecha de realización	

** Por favor intente ser tan preciso y sincero como pueda. Todos los datos recogidos en esta encuesta se van a trabajar de forma estadística y anónima, Se garantiza la absoluta confidencialidad de los mismos.*

1) Valore de 1 a 5 cuáles son los **objetivos prioritarios** de las acciones comunicativas realizadas por su departamento hacia la ciudadanía (siendo 1 más importante y 5 menos importante, y no pudiendo valorar con igual número dos opciones):

Difundir la existencia de los servicios sociales	Prevenir el riesgo social en el municipio
Fomentar su uso	Mostrar los beneficios sociales de los ss.ss.
Visibilizar los servicios sociales	Favorecer la participación ciudadana en los ss.ss.
Interactuar con la ciudadanía	Otros (especificar):
Sensibilizar a la ciudadanía	

2) ¿Considera que la difusión que realizan de los servicios sociales de su municipio alcanza a todos los **destinatarios** a quienes se pretende dirigir?

1.MUCHO <input type="checkbox"/>	2.BASTANTE <input type="checkbox"/>	3.POCO <input type="checkbox"/>	4.NADA <input type="checkbox"/>
-------------------------------------	--	------------------------------------	------------------------------------

Valore de 1 a 5, quiénes son los **destinatarios** prioritarios de las acciones comunicativas del Centro, (siendo 1 más importante y 5 menos importante, y no pudiendo valorar con igual número dos opciones):

Los usuarios directos de servicios sociales	El sector empresarial de servicios sociales
Sectores concretos de la población del municipio	Otras administraciones públicas de servicios sociales
Público potencial de servicios sociales	Otros sistemas públicos (educativo, salud)
La población del municipio en general	El sector asociativo del municipio
Otros (especificar):	

3) El **plan de comunicación global del Ayuntamiento** determina la manera de comunicar los servicios sociales del municipio...(marcar con una X):

1.Totalmente <input type="checkbox"/>	2.Parcialmente <input type="checkbox"/>	3.No la determina <input type="checkbox"/>	4. Ns/Nc <input type="checkbox"/>
---------------------------------------	---	--	-----------------------------------

ANEXO D

4) ¿Qué importancia se le concede a la difusión en la estrategia de prestación de los servicios sociales de su municipio?

1. Mucha importancia <input type="checkbox"/>	2. Importancia media <input type="checkbox"/>	3. Poca importancia <input type="checkbox"/>	4. Ninguna importancia <input type="checkbox"/>
---	---	--	---

5) La difusión de los servicios sociales municipales y la existencia del Centro de servicios sociales, ¿responden a un **planteamiento de comunicación estratégico claramente determinado**? (marcar con una X):

1. Totalmente <input type="checkbox"/>	2. Parcialmente <input type="checkbox"/>	3. No responde a ningún planteamiento estratégico <input type="checkbox"/>	4. Ns/Nc <input type="checkbox"/>
--	--	--	-----------------------------------

6) Se hace de forma habitual un **planteamiento específico previo** de... (marcar con una X)

	1 Siempre	2 Muchas veces	3 Algunas veces	4 Pocas veces	5 Nunca
los objetivos de la difusión del Centro y sus ss. entre la ciudadanía					
las técnicas de comunicación a utilizar					
los medios de comunicación más idóneos para la difusión					
los espacios de comunicación más eficaces					
los tiempos más adecuados para obtener una difusión más eficaz					
la evaluación de los resultados de esa difusión					

7) ¿Dónde se origina la **planificación** que se hace de la comunicación de los servicios sociales hacia la ciudadanía? (Marcar con una X. Varias respuestas posibles):

1) Cada equipo de servicio planifica la difusión de su propio servicio	
2) El equipo de trabajo del propio Centro de servicios sociales planifica la difusión de todos los servicios que se llevan a cabo en él	
3) El área o departamento de Servicios Sociales planifica la difusión de todos los servicios	
4) El Ayuntamiento planifica la difusión de los servicios sociales	
5) El departamento de comunicación del Ayuntamiento planifica la comunicación de los servicios sociales	
6) Una empresa de comunicación externa al Ayuntamiento asesora sobre la comunicación de los servicios sociales	
7) Otro (especificar):	

8) Con respecto a la **metodología** que se sigue a la hora de comunicar/difundir los servicios sociales municipales... (marcar con una X. Varias respuestas posibles):

1) ...Hay una metodología propia del equipo del Centro de servicios para difundir todos los servicios sociales	
2) ...Cada servicio es responsable de su propia difusión	
3) ...Se sigue una metodología propia del área o departamento de Servicios Sociales	
4) ...Se sigue una metodología del departamento de comunicación del Ayuntamiento	
5) ...Una empresa de comunicación asesora sobre la metodología a seguir	
6) Otra (especificar)	

¿Quién decide los **contenidos (texto e imágenes)** que aparecen en ese material (marcar con una X. Varias respuestas posibles)?

1. Cada equipo de servicio elabora su propio material <input type="checkbox"/>	2) El equipo del Centro de servicios sociales <input type="checkbox"/>	3) El área de Servicios Sociales <input type="checkbox"/>	4) El departamento de comunicación del Ayto. <input type="checkbox"/>	5) Una empresa de comunicación <input type="checkbox"/>	6) Otro (especificar) <input type="checkbox"/>
--	--	---	---	---	--

Plantilla del cuestionario

9) Con respecto a los **contenidos** que incluye la difusión de los Ss Ss. del municipio entre la ciudadanía, ¿con qué frecuencia se contemplan los siguientes aspectos? (marcar con una X):

	1 Siempre	2 Muchas veces	3 Algunas veces	4 Pocas veces	5 Nunca
La razón de ser (justificación) de los servicios ofertados					
La utilidad de los servicios					
La forma de acceder a los servicios					
La difusión del Centro de ss.ss. del municipio (qué es , cuál es su función)					
La forma de hacer uso del Centro y de los servicios sociales					
La titularidad de la gestión de los servicios (quién es el responsable)					
La posibilidad de participación ciudadana					
La concienciación ciudadana frente a los problemas sociales (el problema social que aborda ese servicio)					

10) ¿Considera que el **contenido** (texto e imágenes) utilizado para la difusión del Centro y sus servicios...(marcar con una X)

	1 Muy de acuerdo	2 De acuerdo	3 En desacuerdo	4 Muy en desacuerdo
...se adecua al público al que se dirigen?				
...se adecua a la realidad del servicio?				
...se adecua a la imagen que, posteriormente, ofrecen de él los medios de comunicación?				
...se adecua al planteamiento de prestación de servicios del área de servicios sociales del municipio?				

11) ¿En qué medida se utilizan las siguientes **técnicas, medios y soportes de comunicación** para difundir la existencia del Centro y sus servicios (marcar con una X)?

TÉCNICAS	1 Siempre	2 Muchas veces	3 Algunas veces	4 Pocas veces	5 Nunca
Boca a boca					
Teléfono					
Email					
Entrevistas personales con otros profesionales					
Espacios de encuentro con el ciudadano (Charlas, mesas, reuniones, etc.)					
Material impreso (cartelería, trípticos, etc.)					
Campañas específicas de comunicación					
Actividades específicas de publicidad y promoción (ruedas de prensa, jornadas de puertas abiertas, día del mayor, etc.)					
Planificación de medios de com. más idóneos					
Espacios de encuentro entre profesionales (mesas de trabajo, foros, congresos)					
Espacios de encuentro institucionales (con otras Admons., empresas, asociaciones)					
Prensa Radio o TV Local					
Prensa Radio o TV Regional					
Publicaciones propias					
Mailing/Buzoneo					
Anuncios y vallas publicitarias					
Nuevas tecnologías de la com. (Internet/sitio web)					
Otras (especificar):					

ANEXO D

SOPORTES	1 Siempre	2 Muchas veces	3 Algunas veces	4 Pocas veces	5 Nunca
Equipamientos sociales					
Centros de salud					
Centros educativos					
Oficinas de empleo					
Carteles y vallas					
Ayuntamiento y oficinas municipales					
Sitio Web municipal					
Empresas					
Lugares de culto					
Asociaciones, ONG's del municipio					
Mercados y tiendas					

¿Considera que estas técnicas comunicativas...:

	1 Muy de acuerdo	2 De acuerdo	3 Poco de acuerdo	4 Nada de acuerdo	Ns./Nc.
...se visibilizan adecuadamente en el conjunto de la ciudadanía?					
...son las más eficaces para difundir los servicios sociales?					
... cumplen los objetivos de comunicación con que se lanzan?					

12) ¿La **imagen** de los **Servicios Sociales** del municipio aparecida en los **medios de comunicación (prensa, radio o televisión)**... (marcar con una X)

	1 Muy de acuerdo	2 De acuerdo	3 Poco de acuerdo	4 Nada de acuerdo
...se adecua a la realidad de los servicios?				
...ofrece una imagen distorsionada de los Servicios Sociales?				

13) ¿De cuáles de los siguientes servicios sociales **realizan** **más actividades de difusión y promoción** entre la ciudadanía del municipio? (marcar con una X):

	1 Siempre	2 Muchas veces	3 Algunas veces	4 Pocas veces	5 Nunca
Existencia de equipamientos de servicios sociales (centros de ss.ss., de mayores, de juventud, ocupacionales, etc.) en el municipio					
Servicios para mayores					
Servicios para familias y menores					
Servicios para la juventud					
Servicios para personas con discapacidad					
Servicios para la inmigración					
Ley de la Dependencia					
Otros servicios para personas dependientes					
Servicios frente al maltrato					
Servicios para drogodependientes					
Sensibilización sobre problemas sociales (drogodependencias, alcohol, violencia de género, prostitución etc.)					
Servicios de reinserción social					
Servicios de emergencia social					
Acciones formativas					
Función/Misión de los Servicios Sociales					
Posibilidad de participación ciudadana					
Otros (especificar):					

Plantilla del cuestionario

14) ¿Se realiza algún tipo de **evaluación** posterior acerca del impacto de las **acciones de difusión** del Centro y sus servicios? (marcar con una X)

1.SÍ <input type="checkbox"/>	2.NO <input type="checkbox"/>	3.Ns/Nc <input type="checkbox"/>
-------------------------------	-------------------------------	----------------------------------

En casi afirmativo, ¿podría determinar mediante qué método/os de **evaluación** se llevan a cabo? (marcar con una X. Varias respuestas posibles):

Informes <input type="checkbox"/>	Reuniones <input type="checkbox"/>	Cuestionarios <input type="checkbox"/>	Encuestas <input type="checkbox"/>	Otras (especificar):
-----------------------------------	------------------------------------	--	------------------------------------	----------------------

15) De las diversas **problemáticas** que afectan la difusión de los servicios sociales en su municipio, ¿cómo afectan las siguientes? (marcar con una X):

	1 Siempre	2 Muchas veces	3 Algunas veces	4 Pocas veces	5 Nunca
Estigmatización/Estereotipo de los Servicios Sociales					
Inadecuación de la publicidad realizada a la realidad del Centro					
Tratamiento negativo por parte de los medios de comunicación (amarillismo, etc.)					
Distinción frente a otros Centros y servicios similares de otras entidades					
Desinterés ciudadano					
Descoordinación con otras entidades (otras administraciones, empresas o asociaciones concernidas)					
Exceso, saturación de información entre la ciudadanía					
Falta de información entre la ciudadanía					
Trabas burocráticas					
Conflicto entre el nivel técnico y el nivel político					
Problemas de índole económica					
Otra/as problemática/as (especificar):					

16) ¿Se tiene en cuenta la **opinión/participación del ciudadano/usuario** para mejorar el funcionamiento de los servicios sociales (marcar con una X)?

1.MUCHO <input type="checkbox"/>	2.BASTANTE <input type="checkbox"/>	3.POCO <input type="checkbox"/>	4.NADA <input type="checkbox"/>
----------------------------------	-------------------------------------	---------------------------------	---------------------------------

En caso afirmativo, ¿cuáles de las siguientes herramientas se utilizan para recogerlas? (marcar con una X)

Encuestas	
Formularios	
Investigaciones	
Evaluaciones de servicios	
Reuniones, charlas	
Boca a boca	
Entrevistas personales	
Internet/foros on line/email	
Consejos sectoriales	
Sistemas de sugerencias/reclamaciones	
Proposiciones en Plenos	
Otras (especificar):	

17) ¿Utilizan el marketing de servicios públicos en la estrategia de prestación de los servicios sociales del municipio? (marcar con una X):

1.SÍ <input type="checkbox"/>	2. NO <input type="checkbox"/>	3. Ns/Nc <input type="checkbox"/>
-------------------------------	--------------------------------	-----------------------------------

¿Considera que el marketing de servicios públicos debería formar parte de la estrategia de prestación de los servicios sociales del municipio? (marcar con una X):

1 Muy de acuerdo	2 De acuerdo	3 Poco acuerdo	4 Nada de acuerdo

ANEXO D

18) ¿Se utilizan de forma intencional estas **técnicas** a la hora de llevar a cabo la difusión de los servicios sociales (marcar con una X)?:

	1 Siempre	2 Muchas veces	3 Algunas veces	4 Pocas veces	5 Nunca
Estudio de mercado					
Emplazamiento del Centro de ss.ss.					
Mapa de públicos/ Población diana					
Diseño de relaciones públicas del Centro					
Merchandising del Centro y de los servicios					
Evaluación de la satisfacción de los usuarios					
Gestión de quejas y sugerencias del Centro					
Motivación del personal del Centro					
Formación del personal en la atención al ciudadano					
Control de calidad del Centro					
Diferenciación del Centro frente a otros Centros/equipamientos similares					
Mejora de los procesos de interacción del Centro con el público					
Mailing personalizado					
Buzoneo a los ciudadanos					
Promoción en Ferias y Congresos					
Patrocinio, mecenazgo					
Marketing social (acciones de sensibilización en la zona)					
Publicaciones propias					
Publicaciones municipales					
Ruedas de prensa					
Eventos de presentación de servicios					
Participación en programas de radio y televisión					
Artículos de prensa					
Acciones de alta visibilidad realizadas por voluntarios y empleados en la zona (ej: día del voluntariado)					
Anuncios en radio, prensa, tv.					

19) El **manual de identidad corporativa** municipal rige la publicidad y difusión de los servicios sociales municipales...(marcar con una X)::

1.Siempre <input type="checkbox"/>	2.Muchas veces <input type="checkbox"/>	3.A veces <input type="checkbox"/>	4.Pocas veces <input type="checkbox"/>	5.No se utiliza <input type="checkbox"/>
---------------------------------------	---	------------------------------------	---	---

20) ¿Disponen de alguna **política o metodología** de **comunicación interna**, racional, intencionada, del Departamento? (marcar con una X):

1.SÍ <input type="checkbox"/>	2. NO <input type="checkbox"/>
-------------------------------	--------------------------------

21) Con respecto a la **comunicación interna** de los trabajadores del área o departamento de servicios sociales, ¿con qué frecuencia se utilizan las siguientes herramientas? (marcar con una X):

	1 Siempre	2 Muchas veces	3 Algunas veces	4 Pocas veces	5 Nunca
Tablón de anuncios					
Email/Mensajería electrónica					
Buzón de sugerencias					
Reuniones periódicas					
Foros <i>on line</i>					
Entrevistas individuales					
Mecanismos de acogida o inserción en la empresa					
Boletín o periódico interno					
Cartas al personal					
Celebraciones/Actividades					

Plantilla del cuestionario

comunes de ocio					
Notas informativas / Actas					
Reclamaciones a la dirección					
Seminarios, charlas de formación					
Otras (especificar):					

22) Con respecto a los recursos, actividades y espacios dedicados a la **comunicación interna del área o dpto. de servicios sociales**...(marcar con una X):

	1.Sí	2.No
¿Hay espacios y momentos dedicados específicamente a coordinar la comunicación entre los trabajadores del departamento?		
¿Hay alguna persona encargada de forma específica de gestionar toda la información externa referente a los Servicios Sociales que pueda ser de utilidad al resto de trabajadores del área?		

23) Pregunta abierta *¿Considera que la comunicación que se hace de los servicios sociales del municipio tiene una vocación universalista o que se dirige únicamente a un sector concreto de la población del municipio?*

1.Universalista <input type="checkbox"/>	2.Dirigida a sectores concretos <input type="checkbox"/>	3.Ambas <input type="checkbox"/>
---	---	----------------------------------

¿Por qué?

Ha finalizado el cuestionario, muchas gracias de nuevo por su colaboración.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, J. y Jiménez, A. (2003). Las políticas de servicios sociales en las Comunidades Autónomas. En Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (ed.), *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*, Madrid: Editorial Tecnos.
- Agencia Formas Comunicación (2010). Campaña publicitaria *Siempre a su lado*, realizada para el Instituto Aragonés de Servicios Sociales. Recuperado el 4 de marzo de 2011 de <http://www.formascomunicacion.com/instituto-aragones-de-servicios-sociales-campanas-prensa.htm>
- Agencia Grey (2008). Campaña publicitaria *Tu dinero hace mucho daño*, realizada para el Ayuntamiento de Madrid. Recuperado el 3 de marzo de 2011 de <http://www.interactivadigital.com/estrategias/noticias/quiero-viajar-al-pasado-1/2008-1/el-ayuntamiento-de-madrid-contra-la-prostitucion-1>
- Agencia SCAS (2001). Campaña publicitaria *Estamos a tu lado*, realizada para el Ayuntamiento de Barcelona. Recuperado el 14 de junio de 2001 de http://www.scacs.com/es/projects/category/disenio/ajuntament_bcn/all
- Aliena, R. (2005). *Descenso a Periferia. Asistencia y condición humana en el territorio de lo social*. Valencia: Nau Llibres.
- Alonso Seco, J. M. (2007). Mejoras jurídico-institucionales en servicios sociales. En Casado, D. y Fantova, F. (coords.). *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española y Caja Madrid Obra Social.
- Alvira Martín, F. y Blanco Moreno, F. (1986). Introducción al análisis de los datos. En García Ferrando, M., Ibáñez, J. y Alvira, F. (comps.) *El análisis de la realidad social. Métodos y Técnicas de investigación* (3.ª edición). Madrid: Alianza Editorial.

- American Marketing Association (AMA) (2008). Nueva definición del marketing. En López-Pinto, B., Mas Machuca, M. y Viscarri Colomer, J. *Los pilares del marketing*. Barcelona: Edicions Universitat Politècnica de Catalunya (UPC).
- American Psychological Association (APA) (2009). *Publication Manual of the American Psychological Association 6th. Edition*. Washington, D. C.
- Amezcu, M. y Gálvez, A. (2002). Los modos de análisis en investigación cualitativa. *Revista Española de Salud Pública, n.º 5 septiembre-octubre de 2002*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo.
- Ander-Egg, E. (1995). *Técnicas de Investigación Social*. Buenos Aires: Editorial Lumen.
- Anderica, V. (2010, 19 de abril). El acceso a la información de la Administración pública en España. *ELPAÍS.com*. Recuperado el 9 de septiembre de 2010 de http://www.elpais.com/articulo/economia/acceso/informacion/Administracion/publica/Espana/elpepueco/20100419elpepueco_1/Tes
- Andreasen, A. R. (2002). Social marketing in the social change marketplace. En *Journal of Public Policy & Marketing*. Vol. 21. No. 1. p. 3. Chicago.
- y Kloter, P. (2005). *Strategic Marketing for Nonprofit Organizations (6th)*. Londres: Prentice-Hall.
- Antaki, C., Billig, M., Edwards, D. y Potter, J. (2003). El análisis del discurso implica analizar: Crítica de seis atajos analíticos. *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social. N.º 3, Primavera 2003*. Recuperado el 13 de diciembre de 2010 de <http://www.raco.cat/index.php/Athenea/article/viewFile/34108/33947>
- Aranes Usandizaga, J. I. (1996). La comunicación institucional y sus paradigmas: entre la racionalidad comunicativa y la lógica instrumental. *Zer Aldizkaria, Revista de estudios de comunicación n.º 1*. Portal de la Universidad del País Vasco. Recuperado el 2 de marzo de 2010 en <http://www.ehu.es/zer/zer1/12notinvaran.htm>
- Arenal, C. (1861). *La beneficencia, la filantropía y la caridad*. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Universidad de Alicante, 1999. Recuperado el 29 de septiembre de 2009 de <http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=1784>
- Ariznabarreta, K. (2000). Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales. *Revista del CLAD Reforma y Democracia. N.º 18*. Octubre. Caracas.
- Arranz, J. C. (1997). *Gestión de la identidad empresarial y su impacto sobre los resultados*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Arribas, A. (2007). El marketing municipal: compartiendo intereses con los empresarios. *Chasqui Revista Latinoamericana de Comunicación*. Quito: Editorial Quipus-Ciespal.

- Asensio Romero, P. (2008). *Marketing municipal*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de Servicios Sociales en España (2004). *Propuesta para una moción a los plenos de los ayuntamientos sobre el plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales*. Recuperado el 3 de febrero de 2011 de <http://www.directoressociales.com/>
- Asociaciones de Vecinos del Distrito Centro (2011). Campaña publicitaria *Yo me centro en los malos tratos*, realizada conjuntamente por La Corrala, AVECLA y ACIBU en colaboración con los Servicios de Dinamización Vecinal del Ayuntamiento de Madrid y las Agentes de Igualdad del Distrito Centro. Recuperado el 14 de octubre de 2011 de http://www.avecla.org/index.php?option=com_content&view=article&id=107:yo-me-centro-en-los-buenos-tratos&catid=1:latest-news
- Ayuntamiento de Córdoba (2011). Financiación de los Servicios Sociales Municipales de Córdoba a través del Plan Concertado de Servicios Sociales. Recuperado el 25 de abril de 2011 de <http://www.ssm.ayuncordoba.es/ssm/financiacion.php>
- Bardin, L. (2002), *Análisis de Contenido*. Madrid: Editorial Akal.
- Barranco Saiz, J. (2008). Marketing de los Servicios Públicos. *Tendencias 21. Revista electrónica de ciencia, tecnología, sociedad y cultura*. Recuperado el 13 de diciembre de 2009 de http://www.tendencias21.net/marketing/Marketing-de-los-Servicios-Publicos_a45.html
- Bassat, L. (1999). *El libro rojo de la publicidad*. Barcelona: Espasa Calpe.
- Bell, J. (1999). *Cómo hacer tu primera investigación*. Barcelona: Ediciones Gedisa.
- Berganza, M. R., y Ruiz, J. A. (2005). *Investigar en comunicación*. Madrid: Editorial McGraw-Hill Interamericana de España.
- Bernillon, A. y Cerutti, O. (1989). *Implantar y gestionar la Calidad Total*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Berry, L. (1983). *Relationship Marketing, Emerging Perspectives on Services Marketing*. Chicago: American Marketing Association (AMA).
- Bishop, M. (2004). *Essential Economics: An A to Z guide (Second Edition)*. Londres: The Economist.
- Blanchet, A., y Gotman, A. (1992). *L'enquête et ses méthodes : L'entretien*. Sociologie 128, Nathan Université. Paris: Éditions Nathan.
- Blaxter, L., Hughes, C. y Tight, M. (1996). *Cómo se hace una investigación*, Barcelona: Gedisa Editorial.
- Bordieu, P. (1993). *La misère du monde*. Paris: Editions du Seuil.

- Borobia, R. (2004). La hipótesis en estudios cualitativos. El caso de la inducción analítica en una investigación sobre adolescencia. *Revista Pilquen. Sección de Ciencias Sociales*. Año VI. Número 6. Viedma: Universidad Nacional del Comahue. Recuperado el 13 de agosto de 2010 de <http://www.scielo.org.ar/pdf/spilquen/n6/n6a05.pdf>
- Borrel, J. (1998). Introducción: el Estado de bienestar. *Leviatán* n.º 74. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Borsotti, C. A. (2006). *Temas de metodología de la investigación*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Bradshaw, J. (1972). The concept of social need. *New Society*, n.º 30. Londres.
- Bru, P. y Basagoiti, M. (1999). *Hacia un modelo de cogestión y participación ciudadana de la acción social*. Madrid: Centro Cultural Mariano Muñoz.
- Bueno Abad, J. R. (1988). *Servicios Sociales: Planificación y Organización*. Valencia: Mestral Libros-Consorsis d'Editors Valencians S. A.
- (1992). *Los Servicios Sociales como sistema de Protección Social*. Valencia: Nau Llibres.
- y Pérez Cosín, J. V. (2000). Percepciones de los servicios sociales y representaciones de los trabajadores sociales. *Cuadernos de Trabajo Social* n.º 13. Madrid.
- Cabra de Luna, M. A. y Lorenzo García, R. de (2005). El Tercer sector en España: ámbito, tamaño y perspectivas. *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 1, Oct-Dic 2005. Madrid: Fundación Luis Vives.
- Calero Martínez, J. y Costa Cuberta M. (2003). Análisis y evaluación del gasto social en España. *Laboratorio de Alternativas*. Madrid: Fundación Alternativas. Recuperado el 27 de octubre de 2011 de http://www.infodisclm.com/documentos/informes/gasto_social.pdf
- Callejo, J. (2001). *El Grupo de Discusión: Introducción a una Práctica de Investigación*. Barcelona: Ariel.
- Canaval, G. E. (2000). El cambio social: análisis del concepto y aplicación en la investigación, educación y práctica de los profesionales de la salud. *Colombia Médica*, n.º 31. Cali: Universidad del Valle.
- Canel, M. J. y Zamora, R. (2004). La comunicación en las organizaciones políticas: la estrategia permanente en el mercado de la visibilidad de los poderes públicos. En Losada Díaz, J. C. (coord.) *Gestión de la comunicación en las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Capel, H. (1975). La definición de lo urbano. *Estudios Geográficos*, n.º 138-139 (número especial). Madrid: Instituto de Economía, Geografía y Demografía-CSIC.

- Capriotti, P. (1999). *Planificación estratégica de la imagen corporativa*. Barcelona: Editorial Ariel.
- (2004). La imagen corporativa. En Losada Díaz, J.C. (coord.), *Gestión de la comunicación en las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Capul, J.-Y. (2002). *Dictionnaire d'Économie et de Sciences Sociales*. Paris: Éditions Hatier.
- Carrascosa, J. L. (1992). *ComunicACCION. Una comunicación eficaz para el éxito en los negocios*. Madrid: Ciencias de la Dirección.
- Carreras Panchón, A. (1994). *Guía práctica para la elaboración del trabajo científico*. Bilbao: Editorial Cita.
- Casado, D. (1991). *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid: Editorial Acebo.
- (2007a). La rama de los servicios sociales. En Casado, D. y Fantova, F. (coords.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española y Caja Madrid Obra Social.
- (2007b). Apunte histórico de la prestación de los servicios sociales. En Casado, D. y Fantova, F. (coords.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española y Caja Madrid Obra Social.
- (2007c). Objetivos permanentes y enfoques de los servicios sociales. En Casado, D. y Fantova, F. (coords.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española y Caja Madrid Obra Social.
- (2007d). Demandas y reforma de la oferta técnica de los servicios sociales. En Casado, D. y Fantova, F. (coords.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española y Caja Madrid Obra Social.
- y Fantova, F. (coords.) (2007). *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española y Caja Madrid Obra Social.
- y — (2007b). Síntesis de criterios y propuestas para el perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO). En Casado, D., y Fantova, F. (coords.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española y Caja Madrid Obra Social.

- y Guillén, E. (1986). Los servicios sociales en perspectiva histórica. *Documentación Social* n.º 64 (*Ejemplar dedicado a los servicios sociales*), Madrid: Cáritas Española.
- y — (1997). *Introducción a los servicios sociales*. Madrid: Editorial Popular.
- y — (2001). *Manual de servicios sociales*. Alcalá de Henares: Editorial CCS.
- Casas Mínguez, F. y Sánchez Pérez, M. C. (2002). En torno a los servicios sociales. *Bits* n.º 3, *Boletín Informativo de Trabajo Social*. Cuenca: Escuela Universitaria de Trabajo Social de Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha.
- Castells, M. (1983). *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales y urbanos*. Madrid: Ed. Alianza Universidad.
- Castillo Esparcia, A. (2004). Nuevas tecnologías y comunicación: análisis de la intranet como soporte de comunicación interna. En Losada Díaz, J. C. (coord.), *Gestión de la comunicación en las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Cavas Martínez, F. y Sánchez Trigueros, C. (2005). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis. *Anales de Derecho, Número 23*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Cavazza, N. (1997). *Comunicación y persuasión*, Madrid: Editorial Acento.
- Centre d'Estudis Municipals i Territorial (1983). *Manual d'Informació Municipal*. Barcelona: Generalitat de Catalunya y CEUMT.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2005). *Barómetro de febrero de 2005 (Estudio 2594)*. Recuperado el 17 de julio de 2010 de http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4536
- (2009). *Barómetro de mayo de 2009 (Estudio 2801)*. Recuperado el 17 de julio de 2010 de http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=9400
- Cerdeira Gutierrez, I. (1987). Los servicios sociales del franquismo a la Constitución. *Cuadernos de Trabajo Social* n.º 0. Madrid: Editorial Universidad Complutense.
- Cervera Taulet, A. (2001). La gestión del marketing en la administración pública local. *Revista Cepade* n.º 26. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.
- Charroalde, J. (1996). Información y orientación en los Centros de servicios sociales. *Cuadernos de Trabajo Social* n.º 9. Madrid.
- Chaves, N. (1998). *La imagen Corporativa. Teoría y Metodología de la identificación Institucional*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Christopher, M., Payne, A. y Ballantyne, D. (1994). *Marketing relacional. Integrando la calidad, el servicio al cliente y el marketing*. Madrid: Ed. Díaz de Santos.
- Combessie, J-C. (2003). *La méthode en sociologie*. Repères 194. Paris: La Découverte.

- Comisión Europea (2004). *Informe conjunto sobre la inclusión social. Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión*. Recuperado el 18 de septiembre de 2010 de http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/situation_in_europe/c10616_es.htm
- (2006). *Comunicación de la Comisión, de 26 de abril de 2006, Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea [COM (2006) 177 final - no publicada en el Diario Oficial]*. Recuperado el 19 de septiembre de 2010 de http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=177
- (2007). *Comunicación de la Comisión, de 20 de noviembre de 2007, sobre servicios sociales de interés general de 2007*. Recuperado el 19 de septiembre de 2010 de http://ec.europa.eu/services_general_interest/interest_en.htm
- Comunidad de Madrid (2006). *Guía de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Consejería de Familia y Asuntos Sociales.
- Consejo de Europa (1961). *Carta Social Europea*. Estrasburgo.
- (1980). *Les Services Sociaux. Nouvelles formules de structure et d'organization*. Estrasburgo.
- Consejo de la Juventud de España (1997). *Guía Práctica de Comunicación para Organizaciones Juveniles, Entidades y Consejos de Juventud*. Madrid: Consejo de la Juventud de España (CJE).
- Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales (2003). *Manifiesto de Talavera de la Reina*. Recuperado el 4 de agosto de 2010 de http://www.cgtrabajosocial.es/index.php?option=com_content&task=view&id=34&Itemid=16
- (2011). *Manifiesto para la defensa del sistema público de servicios sociales*. Alianza para la defensa del sistema público de servicios sociales. Recuperado de http://www.cgtrabajosocial.es/index.php?option=com_content&task=view&id=646&Itemid=1
- Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude (2000). *Información Juvenil: Conceptos, Técnicas y organización*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Cornella, A. (1994). *Los recursos de información. Ventaja competitiva de las empresas*. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España.
- Cuchillo Paulo, V. (2010, 22 de marzo). *La cohesión social para el desarrollo*. Blog Comunicaciones. Comunicación y medios. Lima. Recuperado el 4 de agosto de 2011 de

- <http://comunicaciones.blogspot.com/2010/03/la-cohesion-social-para-el-desarrollo.html>
- Davara Rodríguez, F. J. (1982). *La ciudad como forma de comunicación: análisis de la ciudad histórica de Sigüenza*. Tesis doctoral no publicada. Madrid: Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid.
- De Camino, R. y Muller, S. (1996). Esquema para la Definición de Indicadores. *Revista Agroecología y Desarrollo*, n.º 10. Bogotá: Centro Latinoamericano de Desarrollo Sustentable (CLADES)
- De Elizagarte, V. (2003). *Marketing de ciudades*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- De Gregorio, A. (2008). *Indicadores cuantitativos versus indicadores cualitativos*. Ponencia presentada en las Jornadas de evaluación externa de proyectos culturales. Barcelona: Universitat de Barcelona. Recuperado el 6 de febrero de 2011 de <http://www.ub.edu/cultural/Eventos/DocsAvaluacio/AlbertDeGregorioEvaluacionES.pdf>
- Deakin, N., Davis, A. y Thomas, N. (1995). *Public Welfare Services and Social Exclusion: The Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union*. Dublín: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Del Val Cid, C. y Gutiérrez Brito, J. (2005). *Prácticas para la comprensión de la Realidad Social*. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España.
- Departament d'Acció Social i Ciutadania (2009). *Model de Serveis Socials Bàsics. Una aposta per repensar i millorar l'Acció Social territorial des de l'Administració local*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Departament de Benestar i Família (2004). *Bases per una nova llei de serveis socials de Catalunya. Un document per al debat*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Recuperado el 2 de abril de 2010 de: http://www.bcn.es/barcelonainclusiva/docs/cat/nova_llei_serveis_socials.pdf
- Departament de Sanitat i Seguretat Social (1986). *Antecedentes a la normativa actual sobre servicios sociales*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Díaz Méndez, A. (1992). *Gestión Sociocultural: La eficacia social. Textos de Animación*. Madrid: Consejería de Educación y Cultura CAM.
- Diccionario de la lengua española. Vigésima segunda edición (2001). Real Academia Española (RAE). Disponible en www.rae.es
- Díez, M. M. (1977). *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (2008). *El sistema de salud y de servicios sociales en Québec en resumen*. Biblioteca y Archivos Nacionales de Quebec, Canadá. Recuperado el 16 de enero de 2011 de

- http://www.msss.gouv.qc.ca/sujets/organisation/ssss_enbref/index.php?accueil_es
- Donnelly, J. H. y William, R. G. (1981). *Marketing of Services*. Chicago: American Marketing Association.
- Duguit, L. (1918). *Manuel de Droit Constitutionnel*. Paris: Boccard.
- Dunleavy P. y Hood, Ch. (1995). De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. *Revista Gestión de Análisis de Políticas Públicas*, n.º 3, Mayo/Agosto. Madrid: Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP).
- Eguizábal Maza, R. (2007). *Teoría de la publicidad*, Madrid: Ediciones Cátedra.
- Espadas Alcázar, M. Á. (2004). *Introducción a los Servicios Sociales*. Apuntes de asignatura. Recuperado el 26 de enero de 2011 de <http://www4.ujaen.es/~aespadas/index.htm>
- (2006). El Tercer Sector construyendo ciudadanía. La participación del Tercer Sector en los Servicios Sociales en Andalucía. Tesis doctoral presentada en la Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Disponible en el Repositorio E-prints Complutense eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t29504.pdf
- Espinoza Vergara, (1985) *Programación: Manual para Trabajadores Sociales*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.
- Fajardo Spínola, L. y Estévez, E. (2006). *El municipio y los ciudadanos. La prestación de servicios personales por los municipios españoles*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Fantova, F. (2003). Perspectivas en gestión de servicios sociales. *Puresoc. Publicaciones y recursos de sociología y de áreas afines*. Universidad Pública de Navarra. Recuperado el 10 de octubre de 2010 de http://www.unavarra.es/puresoc/pdfs/c_lecciones/LM-Fantova.pdf
- (2007). Medidas orgánica y funcionales para la coordinación estructural de los servicios sociales y otras ramas (con especial referencia a la sanitaria). En Casado, D. y Fantova, F. (coords.). *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española y Caja Madrid Obra Social.
- Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil (FAPMI) (2007). Campaña *Mi bienestar es tu responsabilidad*. En colaboración con el Ministerio de Igualdad y Política Social. Recuperado el 10 de marzo de 2010 de www.fapmi.es
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (1990). *II Jornadas sobre los Servicios Sociales en la Administración Local*. Madrid.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Fernández Blanco, E. (2004). Planificación y gestión de los medios publicitarios. En Losada Díaz, J. C. (coord.), *Gestión de la comunicación en las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Fernández García, T. (2004). La lucha contra la exclusión social del cuarto pilar del Estado de bienestar: Los Servicios Sociales. En Tezanos, J. F. (coord.), *Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad. Octavo foro sobre tendencias sociales*. Madrid: Editorial Sistema.
- Fernandez Gutierrez, M. (2008, 19 de enero). Cantabria puede colocarse a la cabeza en servicios sociales. *El Diario Montañés*. Recuperado el 16 de enero de 2011 de <http://www.eldiariomontanes.es/20080119/opinion/articulos/cantabria-puede-colocarse-cabeza-20080119.html>
- Fernández Iglesias, J. L. (2006). *Guía de estilo sobre discapacidad para profesionales en los medios de comunicación*. Madrid: Editada por el Real Patronato sobre Discapacidad, y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Fernández, D. (dir.), de la Corte Rodríguez, M., Edualdo Monsueto, S., Mateos Sánchez, E. Pessoa de Oliveira, G. M. y Simón Sánchez, R. (2005). *La protección social en la Unión Europea*. Trabajo realizado dentro del Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo, Universidad Autónoma de Madrid. Recuperado el 24 de abril de 2010 de <http://es.scribd.com/doc/55173014/2-definicion-de-proteccion-social>
- Ferrer Roselló, C. (1997). *¿Qué es eso de la publicidad?* Madrid: Ediciones Edimarco.
- Friedmann, R. (2003, noviembre). Marketing estratégico y participativo de ciudades. Artículo presentado en la Primera Reunión de la Red de Marketing y Desarrollo Urbano, ITESCA, Ciudad Obregón, México. Recuperado el 7 de marzo de 2011 de <http://tioflavio.com/userfiles/file/Marketing%20Estrat%C3%A9gico.pdf>
- Fundación La Caixa (2003). *Anuario Social de España 2003*. Barcelona: Edita Fundación La Caixa.
- Fundación Luis Vives (2010). *Inclusión social*. Recuperado el 18 de septiembre de 2010 de http://www.fundacionluisvives.org/temas/inclusion_social
- Furlan, J. L. y Filippin, S. E. (2003). Reflexiones sobre marketing público local. Ponencia presentada en el Curso de desarrollo sostenible y promoción económica desde el ámbito local, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada. Recuperado el 9 de abril de 2011 de <http://www.celadel.org/textos/marketingpublico.pdf>

- García Alba, J. y Melián Melián, J. R. (1993). *Hacia un nuevo enfoque del Trabajo Social*. Madrid: Narcea.
- Gaitán Moya, J. A. y Piñuel Raigada, J. L. (1998). *Técnicas de Investigación en Comunicación Social, Elaboración y Registro de Datos*. Madrid: Editorial Síntesis.
- García Ferrando, M., Ibáñez, J. y Alvira, F. (1986). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (3.ª edición). Madrid: Alianza Editorial.
- García Herrero, G. (1988). *Los Centros de Servicios Sociales: Conceptualizaciones y desarrollo operativo*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- y Ramírez Navarro, J. M. (1992). *Los nuevos servicios sociales: síntesis de conceptos y evolución*. Zaragoza: Editorial Certeza.
- y — (2001). *Imagen y Comunicación en temas sociales*. Zaragoza: Editorial Certeza y Consejo General de Diplomados en Trabajo Social.
- García Jiménez, J. (1998). *La comunicación interna*. Madrid: Editorial Díaz de Santos.
- García Roca, J. (1998). *Exclusión social y contracultura de la solidaridad. Prácticas, discursos y narraciones*. Madrid: Editorial HOAC.
- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Revista Presupuesto y Gasto Público*, n.º 47. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Garrido, F. J. (2004). Auditorías de comunicación. En Losada Díaz, J. C. (coord.), *Gestión de la comunicación en las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Gil Calvo, E. (1998). Doble vínculo. En Giner, S. y otros. *Diccionario de sociología*. Madrid, Alianza Editorial,
- Glasser, B. G. y Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of the Grounded Theory*, Chicago: Aldine.
- Godoy, A. y Franco, P (2000). *Cultura participativa y asociacionismo juvenil*, Consejo de la Juventud de España. Madrid.
- González Lobo, M. Á. y Carrero López, E. (1997). *Manual de planificación de medios*. Madrid: ESIC Editorial.
- González, J. I. (2002). Salud y seguridad social: entre la solidaridad y la equidad. *Revista Gerencia y políticas de salud*, Vol. I, N.º 2. Bogotá: Universidad Javeriana.
- González, M. (1997). *Metodología de la investigación social*. Madrid: Ed. Aguaclara.
- Graells i Domingo, R. (2007). La atención primaria socio-sanitaria en Sabadell. En Casado, D. y Fantova, F. (coords.). *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española y Caja Madrid Obra Social.

- Grande Esteban, I. (1993). *Marketing estratégico para la Tercera Edad*. Madrid: ESIC Editorial.
- (1996). *Marketing de los servicios*. Madrid: Editorial Síntesis.
- (2002). *Marketing de los servicios sociales*. Madrid: Ed. Síntesis.
- Guerrero, Manuel Andrés (2001). *Introducción al concepto de publicidad*, Recuperado el 13 de octubre de 2010 de <http://www.gestiopolis.com/canales/demarketing/articulos/no%2010/publicidad1.htm>
- Guillem Mesado, J. M. (1994). *Los movimientos sociales en las sociedades industriales*. Madrid: EUEMA Historia.
- Guillén, E. y Vilà, A. (2007). Los cambios legislativos recientes en materia de servicios sociales. En Casado, D. y Fantova, F. (coords.). *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española y Caja Madrid Obra Social.
- Gutierrez del Castillo, R. (1997). *Diccionario Básico de Economía para Consumidores y Vecinos*. Madrid: Editado por Consumidores y Vecinos y la Confederación de Asociaciones de Vecinos del Estado Español (CAVE).
- Gutierrez Resa, A. (2007) Mayores y familia ante el futuro de los servicios sociales. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 70. Madrid.
- (2010) Aplicación de valores en los servicios sociales comunitarios. *Praxis Sociológica* n.º 14. Recuperado el 24 de febrero de 2011 de www.praxissociologica.org
- Habermas, J. (1962). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Edición de Gustavo Gili de 1982, Colección GG. Mass Media.
- Herrera Molina, E. (2005). Retos inmediatos en sanidad: la atención sociosanitaria. *Revista Derecho y Salud*, S Vol. 13, Núm. 1, Enero - Junio 2005. Madrid.
- Hyman, H., Lazarsfeld, P., Zeisel, H. Sorokin, P.A. y Coser, L. (1977). *La investigación social*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina S. A.
- Ibáñez, J. (1986). Cómo se realiza una investigación mediante grupos de discusión. En García Ferrando, Ibáñez y Alvira (coord.) *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (3.ª edición). Madrid: Alianza Editorial.
- ICE comunicación (2007). Campaña publicitaria *Tú no tienes que usarlo*, realizada para el Gobierno de la Rioja. Recuperado el 3 de marzo de 2011 de <http://www.ice.es/index.php?id=98>
- (2011). Campaña publicitaria *Tú puedes tener la pieza que falta*, realizada para el Gobierno de la Rioja. Recuperado el 6 de julio de 2011 de <http://www.ice.es/index.php?id=109>

- Infante Campos, A. (2003). *Repensando los Servicios Públicos en España*. Madrid: Colección Laboratorio de Alternativas, Fundación Alternativas.
- InfoAdex (2004). *Estudio InfoAdex de la inversión publicitaria en España 2004*. Recuperado el 27 de noviembre de 2010 de www.infoadex.es/noticias/ficheros/resumen2004.PDF
- Informe EDIS (2000). *Las condiciones de vida de la población pobre desde una perspectiva territorial*. Madrid: Fundación Foessa.
- Instituto Aragonés de Servicios Sociales (2010). *Servicios Sociales Generales*. Departamento de Servicios Sociales y Familia, Gobierno de Aragón. Recuperado el 8 de abril de 2010 de http://iass.aragon.es/servicios_sociales/servicios_sociales.htm
- Instituto de la Juventud (INJUVE) (2002). *La pluralidad de modelos en los Servicios de Información Juvenil. Seminario Gecinco*. Madrid.
- Instituto de la Mujer (2010, 28 de diciembre), El 83,3 % de los municipios españoles cuenta con un centro dedicado a la atención de las mujeres. www.inmujer.es. *Noticias y Novedades*. Nota de prensa sobre el estudio dirigido por Ramón Bouzas para la Universidad de Santiago de Compostela y el Instituto de la Mujer *El impacto de las políticas de igualdad en el ámbito local*. Recuperado el 16 de febrero de 2011 de http://www.inmujer.es/ss/Satellite?c=MIGU_NotaPrensa_FA&cid=1244650457892&language=cas_ES&pageid=1264005600784&pagename=InstitutoMujer%2FMIGU_NotaPrensa_FA%2FIMUJ_notaPrensa
- Instituto para el Estudio de las Adicciones (IEA) (2009). Una campaña municipal promueve la información sobre las drogas entre las familias de Portugalete. En [lasdrogas.info](http://www.lasdrogas.info). Recuperado el 13 de julio de 2011 de <http://www.lasdrogas.info/index.php?op=InfoNoticia&idNoticia=27123>
- Janowitz, M. (1976). *Social control of the Welfare State*. New York: Elsevier.
- Jiménez Lara, A. (2000). *El sector no lucrativo en España*. Página personal del autor en Discapnet. Recuperado el 7 de febrero de 2010 de http://usuarios.discapnet.es/ajimenez/tercer_sector/snl.htm#_ftn2
- Junta de Andalucía (2011). Campaña Prevebús de la Dependencia: Campaña de Prevención de Riesgos laborales para Cuidadores de Personas Dependientes. Recuperado el 14 de agosto de 2011 de http://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/prl/actividades_difusion/prevebus/dependencia
- Kahn, A. J. y Kamerman, S. B. (1987). *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional: el sexto sistema de protección social*. Madrid : Siglo XXI editores.

- Kloter, P. (1976), Atteindres des objectifs sociaux à travers un marketing social. *Revue Française de Marketing*, vol. 60, enero-febrero. París.
- (1995). *Dirección de marketing* (8.ª edición). México D. F.: Editorial Prentice Hall-Hispanoamericana S. A.
- (2000). *Dirección de Marketing* (12.ª edición). Madrid: Ed. Prentice Hall.
- (2001). *Dirección de marketing* (10.ª edición). México D. F.: Editorial Pearson Educación.
- y Roberto, E. L. (1989). *Marketing Social, Estrategias para cambiar la conducta pública*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- y Andreansen, A. (1991). *Strategic Marketing for Non-profit Organitations*. New Jersey: Prentice Hall.
- , Cámara, D., Grande, I. y Cruz, I. (2000). *Dirección de marketing. Edición del milenio. Décima edición*. Madrid: Pearson Educación.
- Krippendorff, K. (1997). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- La Rosa Huertas, L. (2003). Cogestión de servicios públicos para jóvenes y adolescentes. Reflexiones desde experiencias de salud en el Perú. *Revista de Estudios de Juventud Jóvenes*, n.º 18. México D. F.
- Lafforge, M. (2005). *Sociología para principiantes*. Buenos Aires: Editorial Era Naciente.
- Lama, J. M. (1990). *Metodología de la acción voluntaria*. Madrid: Cuadernos de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España. Colección La Acción Voluntaria.
- Lambin, J. J. (1995). *Marketing Estratégico* (3.ª edición). Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España.
- Las Heras, M. P. (2002). Texto: El sistema público de servicios sociales. Ponencia presentada en el seminario *El reto de la universalidad de derechos en servicios sociales*. Dossier disponible en la Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
- Laswell, H. (1948). The Structure and Function of Communication in Society. En Lyman Bryson (ed.) *The Communication of Ideas*. Nueva York: Harper and Row.
- Lauterborn, R. (1990). New marketing litany: four Ps passé: C-words take over. En *Advertising Age* n.º 61. Chicago.
- Llopis Goig, R. (2004). *Grupos de discusión*. Madrid: Editorial Esic.
- López Lita, R. (1990). *Comunicación de las Empresas*. Madrid: Ed. Ciencias Sociales.
- López Yepes, J. (1989). *Fundamentos de información y comunicación*. Madrid: Eudema Universidad.

- López, J. y Gadea, A., (1995) *Servir al ciudadano*, Barcelona: Ed. Gestión 2000.
- López-Aranguren, E. (2000). El análisis de contenido tradicional. En García Ferrando, Ibáñez y Alvira, F. (coord.) *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (3.ª edición). Madrid: Alianza Editorial.
- Losada Díaz, José Carlos (coord.) (2004). *Gestión de la comunicación en las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Loureau, R. (2001). *El análisis institucional*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Lovelock, C. (1989). *Public and Nonprofit Marketing*. Beaconsfield: Scientific Press.
- Luna Castillo, A. (1996). *Metodología de la tesis*. México D.F.: Editorial Trillas.
- Maletzke, G. (1976). *Sicología de la Comunicación Social*, Quito: Ed. Ciespal.
- Manfredi, J. L. (2008, 11 de mayo). Transparencia informativa y democracia. *ELPAÍS.com*. Recuperado el 18 de septiembre de 2010 de http://www.elpais.com/articulo/opinion/Transparencia/informativa/democracia/elpepiopi/20080511elpepiopi_5/Tes
- Marcuello, Ch. y Gutierrez Resa, A. (2008). *Servicios sociales: modelos y perspectivas*. Madrid: Ed. Ediasa.
- Mariñez Navarro, F. (2007). Texto: Democracia, ciudadanía y administración pública. Ponencia presentada en las Primeras jornadas de investigación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica. Recuperado el 8 de marzo de 2010 de http://66.102.9.104/search?q=cache:SDsOszVr6isJ:www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/REDIP/democracia_y_ciudadania_y_A.P.doc+interpretaciones+del+estado+de+bienestar&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=es
- Marsal i Ferret, M. (2002). *Pobreza y Beneficencia pública en el siglo XIX español*. Valladolid: Editorial Lex Nova.
- Marshall, T.H y Bottomore T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martín Carrasco, J. M. (2001). *Informe de la Red de Centros de Información Juvenil 2001*, Colección Documentos de la Red. Madrid: Comunidad de Madrid y Entinema.
- Martín Martín, F. (1995). *Comunicación en Empresas e Instituciones, De la consultora a la dirección de comunicación*. Colección Manuales Universitarios n.º 56. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- (2004). *Diccionario de Comunicación Corporativa e Institucional y Relaciones Públicas*. Madrid: Editorial Fragua.
- Martín Rebollo, L. (2008). Sobre el nuevo concepto de servicio público en Europa y sus posibles implicaciones futuras. En Cienfuegos Salgado, D. y Rodríguez Lozano, L. G.

- (coord.) *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, . México D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Martínez Miguelez, M. (2006). Validez y confiabilidad en la investigación cualitativa. *Revista Paradigma n.º 27*. Maracay: Centro de Investigaciones Educativas Paradigma (CIEP). Recuperado el 18 de septiembre de 2010 de http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1011-22512006000200002&lng=es&nrm=iso
- Martínez Sánchez, J. L. (1997). *La Imagen de las ONGD (Para ir dimensionando el tercer sector)*. Madrid: IEPALA.
- Mayntz, R., Holm, K. y Hübner, P. (1976). *Introducción a los métodos de la sociología empírica*. Madrid: Editorial Alianza Universidad.
- McCarthy, E. J. (1960). *Basic marketing: A Managerial Approach*, Homewood, Illinois: Ed. Irwin.
- Medina Tornero, M. (1999). La gestión de la calidad y el marketing en los Servicios Sociales. *La Cristalera, Revista de Asuntos Sociales n.º 8*. Murcia: Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Mínguez Arranz, N. (1999). La Comunicación Interna al Servicio de la Cultura Corporativa. En Benavides, Juan y Fernández, Elena (eds.), *Nuevos Conceptos de Comunicación*. Madrid: Fundación General de la UCM-Ayuntamiento de Madrid.
- Ministerio de Salud y Servicios Sociales de Québec (2008). *El sistema de salud y servicios sociales en Québec*. Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec. Québec: Biblioteca y Archivos Nacionales de Québec. Recuperado el 2 de febrero de 2010 de http://www.msss.gouv.qc.ca/sujets/organisation/ssss_enbref/index.php?accueil_es
- Ministerio de Sanidad y Política Social (2010). *La inclusión social*. Recuperado el 24 de septiembre de 2010 de <http://www.educacion.es/politica-social/inclusion-social/Servicios-Sociales.html>
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2008). *El Sistema Público de Servicios Sociales*. Dirección general de Inclusión Social. Madrid. Recuperado el 5 de septiembre de 2010 de <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/mtas-sistema-01.pdf>
- Ministerio de Sanidad y Consumo (2005). Campaña *Todos somos parte del tratamiento de una enfermedad mental*. Recuperado el 5 de julio de 2011 de http://www.1decada4.es/recursos sensibilizacion/campanas/nacionales/campana/#campana_1

- Miquel, S., Mollá, A., y Bigné, E. (1994). *Introducción al marketing*. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España.
- Mira-Perceval Pastor, M. y Alfonseti Hartmann, N. (2009). Servicios sociales y prestaciones sociales para personas en situación de dependencia. Ponencia presentada en el curso de verano 2009 *Ley de Dependencia: Aspectos sociales y jurídicos. Balance de aplicación* de la Universidad de Alicante el 27 de julio de 2009.
- Moix Martínez, M. (2004). El Trabajo Social y los Servicios Sociales. Su concepto. *Cuadernos de Trabajo Social*, n.º 17. Madrid.
- Moliner Terra, M. Á. (1998). *Marketing Social: la gestión de las causas sociales*. Madrid: Editorial ESIC.
- Montero García, F. (1994). De la Beneficiencia a la reforma social. Los orígenes de la política social del Estado: estado de la cuestión, fuentes y archivos. *Revista Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea* (7). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Muñiz, R. (2008). *Marketing en el siglo XXI*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Financieros. Disponible en Marketing XXI. Recuperado el 12 de marzo de 2010 de <http://www.marketing-xxi.com>
- Muñoz Luque, J. (2009). Servicios Sociales de atención primaria en España. En Navarro. V. (dir.), *La situación social de España*. Biblioteca Nueva; Programa de Políticas Públicas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra, vol. III. Madrid: Fundación Francisco Largo Caballero.
- Navajo, P. (2004a). *De la caridad al Estado de Bienestar*. Recuperado el 24 de octubre de 2010 de www.iniciativasocial.net/historia.htm
- (2004b). *Clasificación de la Iniciativa Social*. Recuperado el 26 de octubre de 2010 de www.iniciativasocial.net/clasificación.htm
- Navarro, V. (2006). *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias*. Madrid: Biblioteca Pensamiento Crítico. Edición Diario Público 2009.
- (dir.) (2009). *La situación social de España, volumen III*. Madrid: Fundación Francisco Largo Caballero.
- Oficina del Defensor del Pueblo Andalúz (2003). La percepción de los usuarios según el estudio sobre el impacto del sistema público de servicios sociales en Andalucía. En el *Informe Especial sobre la situación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía*. Sevilla. Recuperado el 6 de julio de 2010 de <http://www.defensor-and.es>
- Oficina del Portavoz del Gobierno (1993). *Guía de Servicios*. Madrid: Ed. Comunidad de Madrid.

- Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) (2009). Campaña *MaltratoZero*
http://www.oij.org/es_ES/multimedia/campana-maltratozero
- Pardinas, F. (1969). *Metodología y técnicas de investigación en Ciencias Sociales. Introducción elemental*. Madrid: Siglo XXI editores.
- Pastén, V., Sefair, E. y Valencia, V. (2004). Precisiones y delimitación conceptual del marketing social. En el blog de Valencia V. *Marketing y otras yerbas*. Recuperado el 19 de abril de 2010 de
<http://marketing.bligoo.com/content/user/26212&reverse=true>
- Pastor Seller, E. (2007). *La participación ciudadana en los servicios sociales municipales de la Región de Murcia*. Tesis doctoral, Universidad de Murcia. Recuperado el 10 de noviembre de 2010 de <http://hdl.handle.net/10803/11046>
- Patxot, C. y Martínez Moure, M. (2010). El gasto en prestaciones y servicios sociales dirigido a los inmigrantes: una primera aproximación. *Revista Presupuesto y Gasto Público* n.º 61. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Recuperado el 27 de octubre de 2011 de http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/61_11.pdf
- Pérez de Armiño, K. y Eizaguirre, M. (2006). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao: Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Hegoa. Recuperado el 10 de marzo de 2010 de
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>
- Pérez González, R. A. (1988). *Un modelo estratégico de comunicación municipal*. Tesis doctoral no publicada. Madrid: Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid.
- Peters, T. y Waterman, R. H. (1986). *En busca de la excelencia: Lecciones de las empresas mejor gestionadas en Estados Unidos* (5.ª edición). Barcelona: Ediciones Folio.
- Piñuel Raigada, J. L. (1997). *Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones*. Madrid: Editorial Síntesis.
- (2002). Epistemología, metodología y técnicas de análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística: Linguas, sociedades e culturas*. vol. 3(1). Vigo: Universidad de Vigo. Recuperado el 13 de diciembre de 2009 de
<http://www.ucm.es/info/mdcs/A.Contenido.pdf>
- y Gaitán Moya, J. A. (1995). *Metodología general. Conocimiento científica e investigación en comunicación social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Plan Estratégico de Servicios Sociales 2005-2008 de la Comunidad de Madrid*, Dirección General de Voluntariado y Promoción Social, Comunidad de Madrid. Recuperado el

- 20 de octubre de 2010 de http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Publicaciones_FA&cid=1114191515139&idTema=1132045402718&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pid=1109265448522&segmento=1&sm=1
- Puig i Picart, T. (2003). *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*. Barcelona: Editado por Paidós Comunicación.
- (2004). *Marketing de servicios públicos para administraciones públicas con los ciudadanos. En red, claves y entusiastas*. Sevilla: Editado por la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía.
- (2009). Entrevista telefónica realizada el 20 de enero de 2009, incluida en los anexos.
- Puñal Romarís, M. E. (2004). Trabajo social, sistemas de servicios sociales y tecnológicas para la información: estudio cualitativo de la aplicación informática SIUSS. *Revista de Trabajo Social Portularia*, Vol. 4, ISSN 1578-0236. Huelva: Universidad de Huelva.
- Ramió, C. (2002). Texto: E-Administración y nuevos modelos de gestión pública. Ponencia presentada dentro del 1er. Congreso Catalán de Gestión Pública, 26 y 27 de septiembre, Barcelona. Recuperado el 20 de septiembre de 2010 de <http://congres.lluert.net/comunicacions/grup3/ramio.pdf>.
- Ramonet, I. (1998). *La tiranía de la comunicación. El papel actual de la comunicación*. Barcelona: Editorial Debate.
- Ramos, F. (2002). *La comunicación corporativa e institucional. De la imagen al protocolo*. Madrid: Editorial Universitas.
- Regouby, C. (1988). *La comunicación global. Cómo construir la imagen de la empresa*. Barcelona: Gestión 2000.
- Rivas, R. M. (2001). *Comunicación institucional*. Ponencia presentada en el Curso CALIDEM para Partidos Políticos, organizado por la Organización de Estados Iberoamericanos y el Banco Interamericano de Desarrollo (OEI-BID) entre el 28 de junio y el 10 de julio en Buenos Aires. Recuperado el 20 de septiembre de 2010 de www.managementpolitico.com.ar
- Rivas Rivas, R. (2010). El Trabajo Social como Tecnología Social y Disciplina. *Margen Revista de Trabajo Social*. Edición n.º 57 (marzo). Buenos Aires. Recuperado el 9 de abril de 2011 de www.margen.org/suscri/margen57/rivas57.pdf
- Rodríguez Cabrero, G. (2003). *El estado de bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Ed. Fundamentos.
- Rodríguez de San Miguel, H.A. (1991). Hacia una definición de la comunicación organizacional. En Fernández Collado, C., *La comunicación en las organizaciones*. México D. F.: Editorial Trillas.

- Rodríguez Gómez, G., Gil Flores, J. y García Jiménez, E. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Rodríguez López R. M. y Martín Dávila, J. M. (1997). *Guía de Comunicación para Asociaciones Juveniles*. Madrid: Consejería de Educación, Comunidad de Madrid.
- Rodríguez Zapatero, J. L. (2011, 24 de febrero). Texto: Discurso del presidente del Gobierno en el Pleno del Congreso de los Diputados para informar sobre la evolución y el futuro de las políticas sociales en España. Recuperado el 3 de mayo de 2011 de <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones/Sesionesparlamento/2011/prsp20110224.htm>
- Rodríguez, E., Navarro, J. y Mejías, I. (2001). *Jóvenes y Medios de Comunicación. La comunicación mediática entre los jóvenes madrileños*. Madrid: INJUVE y Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD).
- Roldán García, E. y Chacón Fuentes, F. (1999). Lo técnico y lo político en la estructuración del sistema de servicios sociales. *Cuadernos de Trabajo Social* n.º 12. Madrid.
- y García Giráldez, T. (2008). *Políticas de Servicios Sociales*. Madrid: Ed. Síntesis.
- Rovere, A. M., Allende, C. y Cornejo, M. C. (1982). *Propuestas metodológicas para el Trabajo Social*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.
- Rubiol, G. (1986). *Los servicios sociales*. Madrid: Ed. Siglo XXI editores.
- Ruiz Olabuénaga, J. I. (dir), Casado, D., Jiménez, A., Orella, J. L., Mancisidor, M., Labrador, C., Oiarzabal, M. A., Soto, S. y Fernández, A. (2000). *El Sector No Lucrativo en España*. Madrid: Fundación BBV- Documenta.
- San Nicolás Romera, C. (2004). *La marca: símbolo de consumo*. En Losada Díaz, J. C. (coord.), *Gestión de la Comunicación en las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Sánchez Guzmán, J. R. (1997). *El Marketing*. Madrid: Acento Editorial.
- Sánchez Monge, J. M. (2010, 20 de noviembre). *FEAFES propone articular la atención sociosanitaria en función de las necesidades de cada persona*. Nota de prensa de la Confederación Española de Agrupaciones de Familiares y Personas con Enfermedad Mental (FEAFES) Recuperado el 28 de febrero de 2011 de <http://www.noticiasmedicas.es/medicina/noticias/5731/1/FEAFES-propone-articular-la-atencion-sociosanitaria-en-funcion-de-las-necesidades-de-cada-persona-/Page1.html>
- Sancho Royo, D. (1999). *Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de marketing y calidad*. Madrid: Editorial Tecnos.

- Santesmases Mestre, M. (1996). *Marketing. Conceptos y estrategias* (3.ª edición). Madrid: Ediciones Pirámide.
- Sapir, A. (2006). Globalisation and the Reform of European Social Models, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 2. Glasgow: Dept. of Politics, University of Glasgow.
- Sarabia Sánchez, A. (2007). Propuestas de mejora en la organización y gestión de los servicios sociales. Diagnóstico funcional y sugerencias de cambio. En Casado, D. y Fantova, F. (coords.). *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española y Caja Madrid Obra Social.
- Sarasa, G. y Obrador, S. (1999). *La iniciativa privada y los servicios sociales*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).
- Schnaider, R. y Zarowsky, M. (2004). *Comunicación para principiantes*. Buenos Aires: Era Naciente SLR.
- Shaw, J. C. (1991). *Gestión de servicios*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Sidman, M. (1973). *Tácticas de investigación científica. Evaluación de datos experimentales en psicología*. Colecc. Conducta Humana, n.º 15. Barcelona: Editorial Fontanella.
- Simó i Castelló, A. (2004). *Bases per una nova llei de serveis socials de Catalunya. Un document per al debat*. Barcelona: Departament de Benestar i Família de la Generalitat de Catalunya. Recuperado el 22 de octubre de 2010 de www.bcn.es/barcelonainclusiva/docs/cat/nova_llei_serveis_socials.pdf
- Soler Pujals, P. y Fernández Gómez, B. (2010). La Grounded Theory y la investigación cualitativa en comunicación y marketing. En *Revista de Investigación Icono 14*, Madrid: ICONO14 Asociación Científica.
- Soluciones Cromáticas (2011). Campaña *Existe tu hueco. Océpalo*. Realizado para FEAPS Castilla León. Recuperado el 14 de julio de 2011 de <http://solucionescromaticas.blogspot.com/2009/09/campana-creativa-feaps-nueva-ley-de.html>
- Sotelo, C. (2004). Historia de la gestión de la comunicación en las organizaciones. En Losada Díaz, J. C. (coord.), *Gestión de la Comunicación en las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Speck, O. (1978). *Rehabilitación de los Insuficientes Mentales*. Barcelona: Ed. Herder.
- Stanton, W., Etzel, M. y Walker, B. (2004). *Fundamentos del marketing* (13.ª edición). México D. F.: McGraw-Hill Interamericana de México.

- Steiner, G. (1972). *Extraterritorialidad. Ensayos sobre literatura y revolución lingüística*. Barcelona: Barral Editores.
- Strauss, A. (1987). *Qualitative analysis for social scientist*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suárez Olave, D. C. (2003). *Conceptos y formulación de indicadores*. Manizales: Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto de Estudios Ambientales IDEA-Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 4 de julio de 2010 de:
<http://www.manizales.unal.edu.co/ProyectosEspeciales/bid2/ingles/sinopsis.php>
- Subirats Humet, J. (dir.) (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección “Estudios Sociales”, núm. 16. Barcelona: Ed. Fundación La Caixa.
- (dir.), Adelantado Gimeno, J., Fernández Prat, M., Giménez Cencillo, M., Iglesias Costa, M., Rapoport Golbert, A. y San Martín Morán, J. (2007). *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- , Alfama, E. y Obradors i Pineda, A. (2009). Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo. *Documentos de Trabajo, ISSN 1885-9119, N.º 32 (Ejemplar dedicado a: Género y empleo)*, Madrid: Fundación Carolina.
- Tamames, R. (2007). A dónde va el sistema público de pensiones. Blog personal del autor. Recuperado el 23 de marzo de 2010 de <http://blogs.periodistadigital.com/tamames.php/2007/06/25/369-a-donde-va-el-sistema-publico-de-pen>
- Tezanos, J. F. (2004). *Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad. Octavo foro sobre tendencias sociales*. Madrid: Editorial Sistema.
- Thomson, P. (1980). Récits de vie et changement social. *Cahiers Internationaux de Sociologie, Vol. LXIX, Association pour le Développement de la Sociologie du Travail*. Paris : Ed. Centre National de la Recherche Scientifique.
- Tornos Mas, J. y Galán Galán, A. (2007). *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*. Madrid: Secretaría de Estado de la Seguridad Social publicada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Recuperado el 13 de noviembre de 2010:
<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/51598.pdf>
- Utrilla de la Hoz, A. (2007). La financiación de los servicios sociales en las Comunidades Autónomas. *Revista de Estudios Regionales, n.º 78*. Málaga: Universidades Públicas de Andalucía, Universidad de Málaga.

- Valles Martínez, M. S. (2000). La grounded theory y el análisis cualitativo asistido por ordenador. En García Ferrando, M. Ibáñez, J. y Alvira, F. *El análisis de la realidad social. Métodos y Técnicas de investigación* (3.ª edición). Madrid: Alianza Editorial.
- (2001). Ventajas y desafíos del uso de programas informáticos (*e.g.* ATLAS.ti y MAXqda) en el análisis cualitativo. Una reflexión metodológica desde la grounded theory y el contexto de la investigación social española. *Documentos de Trabajo Serie Sociología (S2001/05)*. Granada: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Van Parijs, P. (1994). Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado del bienestar y su superación. En Lo Vuolo, R. (1995). *Contra de la exclusión: La propuesta del ingreso comunitario*. Buenos Aires: CIEPP, Niño y Dávila.
- Vaquero Caballería, M. (2002). *La acción social*. Valencia: Ed. Tirant lo blanch
- Vega Sagredo, B. (2000). *La integración: una alternativa en tiempo libre*. Madrid: Dirección General de Juventud. Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.
- Vilà, A. (2005). *Els serveis socials. Una visió històrica*. Girona: Diputació de Girona.
- Villafañe, J. (1993). *Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Vives, J. L. (1525). *Tratado del socorro de pobres*, Traducción inédita del siglo XVI de Bernardo Pérez de Chinchón. Edición de Gil-Albert, J. (2006). Alicante: Biblioteca Valenciana y el Instituto Alicantino de Cultura.
- Walsh, K. (1989). *Marketing in Local Government*. Essex: Ed. Longman.
- Wimmer, R. D. y Dominick, J. R. (1996). *La Investigación Científica de los medios de comunicación, Una introducción a sus métodos*, Barcelona: Ed. Bosch Casa Editorial.
- Wolfensberger, W. (1975). *The principle of normalization in human services*, Toronto: National Institute on Mental Retardation.
- Yañez, M. R. y Villatoro, S. P. (compiladores) (2005). *Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y la institucionalidad social. Hacia una gestión basada en el conocimiento*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, División de Desarrollo Social y Cepal.
- Yuste, J. L. (1995, 29 de marzo) *¿Bienestar en la crisis?* Diario El País. Recuperado el 12 de julio de 2010 de http://www.elpais.com/articulo/opinion/ESPANA/Bienestar/crisis/elpepiopi/19950329elpepiopi_9/Tes
- Zémor, P. (1995). *La Communication publique*. Paris : Presses Universitaires de France.

